



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Le dottrine costituzionali del partito politico. L'Italia liberale.

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

Le dottrine costituzionali del partito politico. L'Italia liberale / M. Gregorio. - STAMPA. - (2012).

Availability:

The webpage <https://hdl.handle.net/2158/778036> of the repository was last updated on

Publisher:

Firenze University Press

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

La data sopra indicata si riferisce all'ultimo aggiornamento della scheda del Repository FloRe - The above-mentioned date refers to the last update of the record in the Institutional Repository FloRe

(Article begins on next page)

STUDI E SAGGI

- 114 -

MASSIMILIANO GREGORIO

Le dottrine costituzionali del partito politico

L'Italia liberale

FIRENZE UNIVERSITY PRESS

2012

Le dottrine costituzionali del partito politico : l'Italia liberale
/ Massimiliano Gregorio. – Firenze : Firenze University Press,
2012.

(Studi e saggi ; 114)

<http://digital.casalini.it/9788866552970>

ISBN 978-88-6655-296-3 (print)

ISBN 978-88-6655-297-0 (online PDF)

ISBN 978-88-6655-298-7 (online ePub)

Progetto grafico di Alberto Pizarro Fernández, Pagina Maestra s.n.c.

Certificazione scientifica delle Opere

Tutti i volumi pubblicati sono soggetti ad un processo di referaggio esterno di cui sono responsabili il Consiglio editoriale della FUP e i Consigli scientifici delle singole collane. Le opere pubblicate nel catalogo della FUP sono valutate e approvate dal Consiglio editoriale della casa editrice. Per una descrizione più analitica del processo di referaggio si rimanda ai documenti ufficiali pubblicati sul sito-catalogo della casa editrice (<http://www.fupress.com>).

Consiglio editoriale Firenze University Press

G. Nigro (Coordinatore), M.T. Bartoli, M. Boddi, F. Cambi, R. Casalbuoni, C. Ciappei, R. Del Punta, A. Dolfi, V. Fargion, S. Ferrone, M. Garzaniti, P. Guarnieri, G. Mari, M. Marini, M. Verga, A. Zorzi.

© 2012 Firenze University Press

Università degli Studi di Firenze

Firenze University Press

Borgo Albizi, 28, 50122 Firenze, Italy

<http://www.fupress.com/>

Printed in Italy

SOMMARIO

PREMESSA	VII
CAPITOLO I	
L'IDEA LIBERALE DI PARTITO	1
1.1 L'idea di partito tra Settecento ed Ottocento. Le eredità culturali europee tra rifiuto e accettazione	1
1.2 Il 'partito parlamentare': la costruzione del modello.	10
1.3 Il 'partito parlamentare' nella crisi di fine secolo.	19
1.4 Partito e Stato di diritto. La scuola giuridica nazionale.	26
1.5 Il partito visto dai giuristi non-orlandiani.	33
CAPITOLO 2	
IL NOVECENTO E LA CRISI DEL PARTITO PARLAMENTARE	43
2.1 L'età giolittiana: l'illusione del pericolo scampato.	43
2.2 L'irrompere del pluralismo e la crisi dello Stato: l'assenza del partito nella riflessione dottrinale.	52
2.3 La proporzionale nel 1919: «saremo vivi domani?»	59
2.4 Il regolamento parlamentare del 1920 e l'istituzionalizzazione del partito.	69
2.5 L'avvento del Parteienstaat in Europa: la riflessione weimariana	83
2.6 La breve stagione di uno Stato di partiti a metà: l'Italia nel biennio 1920-1922	97
2.7 Il fascismo come restauratore del principio di unità?	103

PREMESSA

Introducendo questo volume, vorrei condividere col lettore una domanda che mi ha angustiato spesso durante la stesura di questo lavoro: ma è davvero necessaria una (ulteriore) ricostruzione storica del concetto di partito politico? La vastità della letteratura sul tema e – sovente – la sua straordinaria caratura sembrerebbero sconsigliare vivamente l'impresa. E poiché alla domanda, in ultima istanza, sarà chiamato a rispondere chi legge, in questa sede mi pare quantomeno opportuno provare a spiegare le intenzioni di chi scrive.

Tornare sopra un tema già molto indagato dalla dottrina, infatti, è una scelta che si fa generalmente in due casi: quando si pensa di poter dire di meglio e quando si pensa di poter dire qualcosa di nuovo. Scartata la prima ipotesi, conviene allora spiegare meglio la seconda. La scommessa, infatti, è quella di tentare di illuminare il problema da un punto di osservazione poco battuto: quello della cultura giuridica. Del partito politico si sono infatti largamente occupate sia la storiografia politica, sia la politologia, ma assai meno la scienza giuridica. E, per certi versi, comprensibilmente, essendo il partito un'entità ibrida e sfuggente all'occhio del giurista positivo. Sullo storico del diritto – e sullo storico del diritto costituzionale in particolare – invece, il partito politico continua ad esercitare un grande fascino, proprio in virtù di questa sua collocazione spuria, a causa cioè del suo abitare quella grigia zona di confine che separa – e a volte confonde – diritto e politica.

Di qui il tentativo di procedere ad una ricostruzione del concetto che si collocasse interamente sul terreno della storia del pensiero costituzionale o, per dire ancor meglio, sul terreno della cultura costituzionale che ha permeato e contraddistinto l'età liberale.

Perché, parafrasando Böckenförde, se il carattere specifico dello *Staatsrecht* è infatti quello di «ordinare e mettere in forma (*gestalten*), mediante il diritto, la formazione della volontà politica e il potere politico decisionale, dare ad essi una cornice unitaria e fissarne i confini», a fronte di una scienza politica che ha invece come compito «la descrizione, l'analisi e la critica del processo politico»¹, ecco che il punto di osservazione offerto

¹ E.W. BÖCKENFÖRDE, *Stato, costituzione, democrazia. Scritti di teoria della costituzione e di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 15-16.

dalla storia della cultura costituzionale si propone non solo come privilegiato elemento di congiunzione tra questi due mondi, ma piuttosto come quell'indispensabile retroterra culturale in grado di alimentarli entrambi.

Esplicitato così l'aspetto metodologico di questo lavoro, non rimane che illustrarne la complessiva estensione. Quella che si dà alle stampe oggi, infatti, è solo la prima parte di una ricerca più ampia, che si propone di indagare l'evoluzione delle riflessioni della dottrina costituzionalistica italiana sull'idea di partito in un arco di tempo che va ben oltre l'età liberale. Mi pare che sia la stessa prospettiva di interpretazione adottata nel testo, quella cioè che riconduce la riflessione sul partito politico ad una costante ricerca di equilibrio tra i due poli, opposti ma ineliminabili, di parzialità e totalità, ad imporre necessariamente un respiro più largo. Con il tramonto dello Stato di diritto italiano si chiude infatti una precisa stagione interpretativa, ma – ed è pure superfluo ricordarlo – una nuova e ancora più ricca si apre: quella che porterà l'Italia a divenire un regime a partito unico prima e, successivamente, con la caduta del regime fascista, a divenire uno Stato democratico che costituzionalizzerà (almeno formalmente) il ruolo dei partiti politici (al plurale) perché proprio su di essi sceglierà di fondare la propria forma di governo. Nell'ambito di queste epocali trasformazioni, tra profonde ma a volte scontate discontinuità e meno ovvi profili di continuità, la riflessione sulla natura, sul ruolo e sulla qualificazione giuridica del partito politico non solo non si è mai arrestata, ma ha finito per conquistare il centro della scena divenendo un vero e proprio snodo centrale per chiunque aspirasse a produrre una propria interpretazione costituzionale. Ed è per questo che mi auguro, a breve, di poter inserire questo volume sull'età liberale in una più ampia e complessiva opera che affronti anche il ventennio fascista e l'Italia repubblicana.

Massimiliano Gregorio

CAPITOLO I

L'IDEA LIBERALE DI PARTITO

1.1 L'idea di partito tra Settecento ed Ottocento. Le eredità culturali europee tra rifiuto e accettazione

Se il dibattito sul concetto di partito politico in Italia nasce e si sviluppa soprattutto a partire dalla seconda metà dell'Ottocento, occorre però riconoscere che esso poteva allora già vantare una storia un po' più risalente, alla quale conviene fare un breve cenno. In particolare, è utile ricordare come l'idea di partito si sia andata emancipando in maniera lenta, e per la verità neppure troppo risoluta, da alcuni pregiudizi nati nell'alveo delle dottrine illuministiche e dall'esperienza della rivoluzione francese, per poi divenire oggetto di una più accurata riflessione da parte del costituzionalismo britannico prima, e di quello liberale ottocentesco poi: in Germania, Italia, Francia.

Alle radici del problema sembra però stare la concezione illuministica e certamente pre-rivoluzionaria del 'bene comune'. Nel corso del XVIII secolo infatti «l'antica teoria che il bene comune debba essere l'obiettivo di ogni legge e di ogni governo viene ripetuta più e più volte»¹ fino a divenire un motivo ricorrente e familiare, ostentato persino dai sovrani espressione del cosiddetto assolutismo illuminato². Tuttavia, come sappiamo, è la rivoluzione a trasformare questo postulato nell'idea – forza della propria azione. La lotta al privilegio e al particolarismo, che agli occhi della rivoluzione medesima rappresentavano la cifra più significativa dell'ordine giuridico di antico regime, vennero così soppiantati dalla unicità della nazione e della sua volontà generale, in nome della quale si proclamavano tutti i cittadini eguali agli occhi della legge³. L'universalismo rivoluzionario affermava così

¹ J. M. KELLY, *Storia del pensiero giuridico occidentale*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 354.

² Sul rapporto tra la cultura illuministica e l'assolutismo illuminato si vedano, tra i tanti, A. CAVANNA, *Le fonti e il pensiero giuridico*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2005; G. TARELLO, *Storia della cultura giuridica moderna. 1. Assolutismo e codificazione del diritto*, Bologna, Il Mulino, 1976.

³ L'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, adottata dall'Assemblea Nazionale Costituente il 26 agosto 1789, recita infatti: «La legge è l'espressione della volontà generale [...] Essa deve essere la medesima per tutti [...] Tutti i cittadini essendo uguali ai suoi occhi...».

con la medesima forza un dogma individualistico (vale a dire quello della prestatualità e individualità dei diritti) e un dogma collettivo (quello dell'idea astratta di nazione intesa come unico protagonista politico possibile) ed entrambi costituivano baluardi indispensabili a scongiurare il pericolo di un ritorno del particolarismo cetuale appena abbattuto. Furono queste le lenti con le quali gli uomini del 1789 guardarono ai partiti, finendo quindi per considerarli inevitabilmente come un indebolimento dell'idea nazionale, un pericoloso rigurgito di antico regime. Il popolo era divenuto «un'unità compatta insuscettibile di frammentazioni, una totalità sostanzialmente massificata al cui interno sussiste[va] unicamente una incalcolabile infinità di individui liberi ed uguali, che si limita[va]no a formare il supporto fisico del soggetto collettivo senza avere alcuna capacità frazionante»⁴. E non l'avevano perché non la potevano avere. Non vi era così alcuna differenza tra partito, fazione o setta: si trattava sempre e comunque di entità parziali e, per ciò stesso, contrapposte all'interesse generale. A ben vedere, questa è solo una delle tante contraddizioni interne alla cultura della rivoluzione, così fitta di contrapposizioni dialettiche e manichee come quella tra popolo e governo, tra nobili e plebei, tra amici e nemici della rivoluzione; costellata quindi di parti, ma ideologicamente ostile all'idea di partito. Perché se a «definire la cittadinanza rivoluzionaria» era sempre un binomio, quello cioè che tiene insieme «diritti e appartenenza»⁵, l'appartenenza poteva essere solo una: quella alla nazione. Il fatto poi che la rivoluzione francese abbia ben conosciuto lo scontro drammatico tra fazioni politiche avverse non deve ingannare. Perché «in fin dei conti i partiti sono accettati durante la Rivoluzione solo come un male temporaneo o come un semplice strumento congiunturale di lotta»⁶. Non a caso, dopo aver soppresso le Corporazioni con la celeberrima legge Le Chapelier del giugno 1791, l'Assemblea Costituente, nel settembre dello stesso anno, immediatamente prima di sciogliersi, approvava un decreto (relatore ne fu ancora Le Chapelier) finalizzato a mettere fuori legge le società popolari. Il testo recitava: «nessuna società, club, associazione di cittadini può avere, sotto alcuna forma, un'esistenza politica»⁷. Formula singolare e, al tempo stesso, straordinariamente emblematica: non venivano posti alle società popolari divieti di sorta, non ne veniva delimitato il raggio d'azione. A ben vedere, non ne veniva neppure vietata la costituzione. Si escludeva drasticamente, tuttavia, con un'espressione assai lapidaria, una loro qualsivoglia soggettività politica. Gli unici soggetti politici immaginabili per gli uomini dell'89 erano due: lo Stato e l'individuo e, per nulla

⁴ P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, III edizione accresciuta, Milano, Giuffrè, 2007, p. 206.

⁵ P. COSTA, *Civitas, storia della cittadinanza in Europa 2. L'età delle rivoluzioni*, Roma-Bari, Laterza, 1999, p. 43.

⁶ P. ROSANVALLON, *Il popolo introvabile. Storia della rappresentanza democratica in Francia*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 170.

⁷ *Ibidem*. Il corsivo è di chi scrive.

al mondo, essi avrebbero accettato l'esistenza di soggettività intermedie. La rivoluzione francese sublimò quindi l'idea che, nell'ambito della dialettica tra interesse generale e interessi particolari, i secondi costituissero necessariamente una minaccia per il primo. Un'idea sublimata appunto, ma non inventata, giacché essa preesisteva alla rivoluzione e conobbe fortuna anche al di fuori dei confini francesi.

Già l'età dei lumi aveva fatto una bandiera della difesa del bene comune contro gli interessi di parte. Non deve stupire. Ai colti intellettuali europei, infatti, questa astratta idea di bene comune permetteva di arrogarsi il diritto di interpretare l'interesse generale senza per questo dover interpellare la plebe, e senza quindi dover rinunciare al proprio aristocratico «disprezzo verso il volgo e le credenze volgari»⁸, cifra fondamentale del loro elitarismo. Ma le potenzialità di questa intuizione non sfuggirono neppure ai sovrani illuminati del secolo XVIII, che fecero leva su di essa per affermare la propria esclusiva legittimazione all'interpretazione del bene comune contro gli egoismi delle fazioni: se uno era il bene comune, uno solo (meglio se sapientemente illuminato) poteva esserne l'interprete.

Siamo di fronte all'apologia dell'assolutismo continentale, che si contrapponeva al modello britannico della Monarchia parlamentare e del suo bipartitismo, il quale finì pertanto per divenirne al tempo stesso, l'ideale antagonista e il principale bersaglio critico. Ma se la dialettica tra *bene comune* e *interessi di parte* dava fiato alle trombe «dell'anglofobia filo-assolutistica settecentesca»⁹, tuttavia tale dialettica non era affatto sconosciuta neppure al pensiero giuridico d'oltremania¹⁰. Basterebbe citare, a mo' d'esempio, l'autorevole voce di Bolingbroke che, come noto, costruì una parte importante della propria teorica attorno all'idea che il sistema dei partiti fosse sostanzialmente un fattore di corruzione. Fervido patriota e sostenitore del principio di unità nazionale (che egli vedeva incarnato nella figura di un Monarca forte ma illuminato) Bolingbroke proponeva di superare le dannose divisioni interne al Paese, facendo ricorso a due fondamentali concetti: quello di *country-party* e quello di *Patriot King*. Il primo aveva il compito di sottrarre il governo agli interessi di parte; il secondo quello di farsi supremo garante degli interessi generali incardinati nella *ancient constitution*¹¹. La voce di Bolingbroke potrebbe apparire

⁸ GROSSI, *Mitologie giuridiche*, cit., p. 203. Su questo aspetto si veda anche R. KOSELLECK, *Critica illuministica e crisi della società borghese* (1959), Bologna, Il Mulino, 1987 nonché il già citato A. CAVANNA, *Le fonti e il pensiero giuridico*, vol. II, cit.

⁹ L. COMPAGNA, *L'idea dei partiti da Hobbes a Burke*, Napoli, Bibliopolis, 1986, p. 143.

¹⁰ Per un'efficace ricostruzione della dottrina britannica sul tema dei partiti politici si veda J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, *Governo e partiti nel pensiero britannico 1690-1832*, Milano, Giuffrè, 2007.

¹¹ Cfr. BOLINGBROKE, *A dissertation upon parties* (1733-1734) e *The Idea of a patriot King* (1738) in Id., *Political Writings* a cura di D. Armitage, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

stonata se inserita nel coro del pensiero costituzionale inglese, tradizionalmente affezionato al suo storico bipartitismo. E certo il suo pensiero si presta anche ad interpretazioni differenti, se è vero che, secondo taluni, il suo *country-party* può essere «ascritto all'incedere della moderna idea di partito in questa sua aspirazione "di parte" ad esprimere "il tutto"», o che «nella sua visione storica e nella sua visione costituzionale, Bolingbroke rifiutò l'idea dei partiti; nondimeno ideologicamente e politicamente fondò l'idea di partito»¹².

Tuttavia, quello che invece è certo – e forse ai nostri fini più interessante – è che proprio il sistema costituzionale inglese, per i suoi caratteri storico-politici, forniva quel terreno di riflessione necessario per superare il pregiudizio anti-partitico ed emanciparsi quindi progressivamente dalla condanna dei partiti in quanto tali, in quanto fonti di faziosità e quindi di discordia nazionale. Fu questa la strada imboccata da Hume, ma soprattutto da Edmund Burke. È a Burke, infatti, che va ascritto quel decisivo scarto nella considerazione del fenomeno partitico che lo portò non solo ad accettarne il ruolo, ma addirittura a riconoscerne l'indispensabile funzione di cinghia di trasmissione tra popolo e parlamento da un lato, e tra parlamento e governo dall'altro. Potremmo anzi dire, ancora più efficacemente, che nel suo pensiero l'associazione politica non solo viene riabilitata, ma assume addirittura un valore in sé. All'interno di quella che Burke spesso definisce come una *honorable connection*, «the most inconsiderable man, by adding to the weight of the whole, has his value, and his use; out of it, the greatest talents are wholly unserviceable to the public»¹³. E a tutti coloro che attribuivano ai partiti un insito quanto biasimevole spirito distruttivo di fazione, replicava con la ormai celeberrima affermazione: «when bad men combine, the good must associate»¹⁴, la quale, ci pare assuma un significato piuttosto rilevante, aldilà del facile slogan in essa contenuto e della visione sin troppo semplicistica delle relazioni sociali ad esso sotteso. Con quella frase Burke attesta infatti la sostanziale neutralità – e forse naturalità – della dimensione associativa, alla quale non solo non si doveva guardare con diffidenza, ma nella quale si poteva persino confidare come volano di risoluzione dei problemi. È forse per mano di Sir Edmund Burke, quindi, che comincia ad incrinarsi quella tradizione settecentesca di diffidenza nei confronti dei partiti politici, che aveva trovato terreno fertile nell'età dei lumi e che sarebbe poi culminata nell'ideologia della nazione tipica della rivoluzione francese.

¹² COMPAGNA, *L'idea dei partiti*, cit., p. 104.

¹³ E. BURKE, *Thoughts on the cause of the present discontents* (1770) in Id., *The works of the right honourable Edmund Burke*, vol. I, London, John C. Nimmo, 1887, p. 526 ora anche in Id., *The Writings and Speeches of Edmund Burke. Party, Parliament, and the American Crisis*, vol. II, Oxford, Clarendon Press, 1981, pp. 241 e sgg. 1766-1774.

¹⁴ *Ibidem*.

Non è inutile sottolineare queste matrici culturali perché ci permettono un migliore orientamento nella geografia del pensiero giuridico dei secoli successivi. Conosciamo bene infatti il netto rifiuto della rivoluzione che il liberalismo europeo produsse e che alimentò una parte significativa della riflessione giuspolitica ottocentesca. Ma non fu per reazione alla cultura della rivoluzione che il liberalismo ottocentesco rivalutò il concetto di partito. Fu necessaria la mediazione del modello britannico per suggerirne una profonda riconsiderazione. Non è indifferente, né privo di conseguenze, questo passaggio. Costringe anzi a confrontarci con la straordinaria e carismatica influenza esercitata dal costituzionalismo inglese sulla cultura liberale, italiana e non. Nell'Italia post-unitaria, infatti, la forma di governo britannica rappresentava molto più di un insieme di buone pratiche: era divenuta piuttosto un modello ideale esente da storture¹⁵, un riferimento in grado di mettere in campo un'enorme forza evocativa e retorica. E poco importava se questa immagine non corrispondesse esattamente alla realtà¹⁶. È sufficiente sfogliare le rassegne parlamentari di fine Ottocento per capire quanto spesso l'Inghilterra venisse citata come modello¹⁷ e la giovane nazione italiana non fu certa l'unica a subirne il fascino. Gli echi dell'inossidabile esempio britannico e del suo bipartitismo, infatti, trovarono anche altrove un terreno fertile sul quale attecchire. Se Tocqueville ne *La Démocratie en Amérique* apriva il capitolo II affermando che «i partiti sono un male insito nei governi liberi»¹⁸, negli scritti successivi, quelli posteriori al 1848, egli sembra assai più disposto a fornire «importanza [...] all'esistenza, alla coesione e al sostegno di un gruppo di fedeli saldato [...] da un'autentica comunanza di punti di vista e di comportamenti politici»¹⁹. E questo spostamento di accenti, questa rinnovata attenzione di Tocqueville per i partiti, se da un lato si spiega alla luce della sua personale e non felice esperienza politica, dall'altro va cer-

¹⁵ Cfr. R. BONGHI, *I partiti politici nel Parlamento italiano* (1868), ora in ristampa anastatica, Bologna, Forni Editore, 1972.

¹⁶ Sulla discrasia tra la realtà politico – costituzionale inglese e l'immagine di cui essa godeva in Italia sul finire dell'Ottocento, si confronti G. GUAZZALOCA, *Fine secolo. Gli intellettuali italiani e inglesi e la crisi tra Otto e Novecento*, Bologna, Il Mulino, 2004.

¹⁷ Cammarano, ad esempio, in un suo libro ricorda l'ilarità scoppiata nell'aula della Camera durante un dibattito parlamentare svoltosi il 18 maggio 1889, all'ennesimo – evidentemente ennesimo – tentativo di Francesco Crispi di cominciare il proprio discorso citando l'Inghilterra (Cfr. F. CAMMARANO, *Il progresso moderato. Un'opposizione liberale nella svolta dell'Italia crispiana (1887 – 1892)*, Bologna, Il Mulino, 1990, pp. 190-191, nota 85). All'ilarità dei colleghi Crispi rispose stupito: «Ma dove volete trovare gli esempi?». Per il dibattito integrale, si cfr. Atti Parlamentari, Camera, XVI legislatura, 18 maggio 1889, 3ª sessione, discussione.

¹⁸ A. DE TOCQUEVILLE, *La Démocratie en Amérique* in Id, *Scritti politici*, a cura di N. Matteucci, vol. II, Torino, UTET, 1991, p. 208.

¹⁹ G. LE BÉGUEC, *Tocqueville, l'influenza tocquevilliana e la questione dei partiti* in «Ricerche di storia politica», 3/2005, p. 351.

tamente contestualizzato anche nel mutato clima culturale nella Francia del dopo 1848, alimentato dalle riflessioni della cosiddetta *école doctrinaire* e, più esattamente ancora, dal lavoro «svolto dai seguaci di Guizot, di Duchatel e De Rémusat nello sforzo di fare emergere una cultura di partito all'inglese, in grado di facilitare il corretto funzionamento dei meccanismi parlamentari»²⁰.

La tradizione costituzionale britannica, la sua secolare abitudine al parlamentarismo e al bipartitismo incarnarono così per l'Europa del secolo XIX un primo importantissimo riferimento ideale, ricco di suggestioni e di forza carismatica. Tuttavia, il contributo che l'esperienza inglese poteva offrire ai giuristi e alla classe dirigente continentale, ai costruttori cioè dello Stato di diritto, finiva pressappoco qui. La tipica forma di governo inglese, straordinaria per genesi e storia, aveva infatti caratteri troppo peculiari, per poter suggerire soluzioni concrete o anche solo per rappresentare un reale metro di comparazione per paesi quali Francia, Germania e Italia. L'Inghilterra del *King in Parliament* o del *selfgovernment*, insomma, era in grado di fornire alla classe dirigente liberale più suggestioni ideali, che concreti modelli pratici. Gli assetti sociali di Germania, Francia e Italia erano infatti assai diversi da quelli che, oltremontana, si erano evoluti nel corso dei secoli, sulla scorta di una robusta e profondissima linea di continuità col passato. E diverse erano anche le esigenze, se si considera che i liberali tedeschi e italiani, nella seconda metà del XIX secolo si trovarono di fronte al compito poderoso, ma indispensabile, di costruire ex novo una architettura statale che sostenesse la conquistata unità territoriale. Pertanto, se l'Inghilterra mostrò col suo esempio che i partiti politici non andavano necessariamente considerati come fazioni litigiose, ma potevano invece costituire un elemento utile al funzionamento del sistema parlamentare, ai liberali europei occorreva adesso un ulteriore passo in avanti. Occorreva un ragionamento che li sistematizzasse, che riflettesse sul loro ruolo all'interno di un sistema politico-costituzionale diverso da quello britannico²¹. Occorreva in altre parole misurarli all'interno del *Rechtsstaat* e, per i pubblicisti italiani il necessario riferimento culturale cambiò. Per usare le parole di un autorevole uomo politico e pubblicista italiano, forse uno tra i più attenti ed interessati

²⁰ *Ibidem.*

²¹ Del resto già Otto Hintze aveva individuato nella distinzione tra *Landmächte* e *Seemächte* un elemento determinante nel processo di formazione dei partiti politici. Le potenze di mare, in quanto meno soggette alla pressione e alle minacce esterne, facevano registrare – secondo Hintze – condizioni più favorevoli allo sviluppo non solo dei partiti politici, ma anche di un regime fortemente parlamentarizzato. Al contrario la situazione prussiano-tedesca richiedeva un fondamento molto più forte, da porre a difesa della conquistata unità territoriale, e questo fondamento, nell'ottica di Hintze, era rappresentato dalla combinazione del *Monarchischesprinzip* con gli altri due elementi della burocrazia e dell'esercito. Cfr. O. HINTZE, *Staat und Verfassung: Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte*, Gottingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1962.

all'inquadramento teorico della questione partito, insomma, «fu presso ai Tedeschi che lo studio dei partiti pigliò un metodo e una forma scientifica»²².

Quando Minghetti parla di tedeschi, allude curiosamente soprattutto ad uno svizzero. Pur non mancando di ricordare anche autori come Röhmer e Treitschke, egli rivolge la propria attenzione in particolare al pensiero di Johann Kaspar Bluntschli²³, definito come «quegli che ha esaminato a fondo la questione più di ogni altro»²⁴. L'influenza di questo autore sulla giuspubblicistica italiana dell'epoca, in tema di partiti politici, fu elevatissima e non si spiega solo con il fatto che egli dedicò al tema una specifica attenzione. La fortuna di Bluntschli in Italia, infatti, mi pare dovuta soprattutto ad una certa consonanza tra il suo pensiero e le aspirazioni politiche e culturali della giovane giuspubblicistica italiana. La teoria dello Stato bluntschliana, figlia della situazione politico-culturale posteriore al 1848, si proponeva cioè l'obiettivo di produrre una ricostruzione finalmente armonica e pacificata del rapporto Stato-società²⁵. Lo stesso organicismo – che Bluntschli attinge dalla tradizione della scuola storica e dalla lezione di Savigny in particolare – assolve a questo fondamentale compito: ancorare le dinamiche sociali e la forma istituzionale ad un concetto rassicurante e dotato di salde radici storiche: quello di *Volk*.

Da tutto ciò scaturiva pertanto anche una omologa ed assonante ricostruzione dell'idea di partito, anch'essa finalmente pacificata e apparentemente affrancata dalla eterna dialettica tra parte e tutto. Si trattava, come è evidente, di una ricostruzione sostanzialmente a-problematica e, proprio per questo, assai affascinante per la dottrina italiana. Cerchiamo di analizzarla più nel dettaglio.

²² M. MINGHETTI, *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione* (1881), Napoli, ESI, 1992, p. 195.

²³ Johann Kaspar Bluntschli, nato il 7 marzo 1808 a Zurigo, fu giurista di grande spessore e grande protagonista della stagione culturale del *Nachmärz*. Assieme a quella di Gerber, la riflessione di Bluntschli arricchì il dibattito giuspubblicistico tedesco degli anni Cinquanta e Sessanta dell'Ottocento. Professore di diritto nelle Università di Zurigo, Monaco e Heidelberg, collaborò alla stesura del codice cantonale zurighese di diritto privato (entrato in vigore nel 1854). La sua opera più celebre sotto il profilo giuspubblicistico fu certamente l'*Allgemeines Staatsrecht geschichtlich begründet* del 1852, poi ampliata fino a raggiungere la dimensione ultima di un'opera in tre volumi (*Allgemeine Staatslehre*, *Allgemeines Staatsrecht* e *Politik*), riuniti dal 1875 sotto il titolo di *Lehre vom modernen Staat*. Tuttavia, i suoi interessi di ricerca e la sua attività di docente spaziavano dal diritto romano al diritto germanico, alla storia del diritto. La fase più matura della sua produzione fu inoltre caratterizzata da un vivo interesse per il diritto internazionale, del quale accarezzò a lungo l'idea di una possibile codificazione: cfr. *Das moderne Völkerrecht der zivilisierten Staaten als Rechtsbuch dargestellt* (1868). Bluntschli morì a Karlsruhe, il 21 ottobre 1881.

²⁴ MINGHETTI, *I partiti politici*, cit., p. 195.

²⁵ FIORAVANTI, *Giuristi e costituzione politica nell'Ottocento tedesco*, Milano, Giuffrè, 1979, p. 179.

Il punto di partenza obbligato sembra essere il seguente: per Bluntschli non si trattava più di comprendere se i partiti politici fossero un bene o un male in sé. La loro presenza è ormai accettata come fisiologica. Anzi, nel pensiero del giurista di Zurigo tale presenza diviene addirittura un sintomo evidente di buona salute della vita politica, tanto che egli apriva la propria opera *Charakter und Geist der politischen Parteien* con queste significative e ormai celebri parole: «Wo irgend in einem State sich politisches Leben mit Freiheit bewegt, da zeigen sich politische Parteien»²⁶. I partiti politici, dunque, come sintomo di buona salute dei diritti e delle libertà di una nazione? Per Bluntschli evidentemente sì, ma a patto di accedere ad una concezione di partito estremamente precisa. Il partito politico di cui scrive il giurista svizzero, infatti è caratterizzato innanzi tutto dall'esistenza di un principio politico in grado di animarlo e, in seconda battuta, dal grado di purezza (di *Reinheit* parla esattamente Bluntschli) del principio medesimo. Rifiutando quindi, tutti i partiti basati su un diverso principio (quello religioso, quello cetuale ecc. ecc.), egli isola e valorizza come elementi di ricchezza del sistema soltanto i *reine politische Parteien*, vale a dire i partiti puramente politici, quelli che fondano la propria ragione associativa su di un fondamento esclusivamente politico. Nel fare ciò, Bluntschli entra però in rotta di collisione e sceglie di prendere apertamente le distanze dalle idee precedentemente espresse da Robert von Mohl²⁷, il quale – partendo dalla medesima positiva concezione del ruolo dei partiti – si premurava tuttavia di precisare che tale positivo ruolo poteva essere svolto soltanto dai partiti statuali (*staatliche Parteien*)²⁸, mentre Bluntschli affermava che «Die Parteien sind keine staatsrechtliche, sondern eine politische Institution»²⁹. Ci troviamo dunque di fronte ad una drastica divergenza di opinione? Solo in apparenza. Se ci chiediamo infatti in che cosa consista la caratteristica della statualità che Mohl riferisce al partito politico, ci accorgiamo che essa altro non è che la soluzione all'annoso problema rappresentato dalla dialettica tra interesse generale (che è

²⁶ J. K. BLUNTSCHLI, *Charakter und Geist der politischen Parteien* (1869), Aalen, Scientia Verlag, 1970, p. 1.

²⁷ Occorre dire che il confronto polemico tra Bluntschli e Mohl non si esauriva su questo tema, ma proveniva da molto lontano. Aldilà della diversa interpretazione del partito politico (peraltro non poi così diversa, come si avrà modo di spiegare in seguito), i due autori erano espressione di differenti milieu politico-costituzionali. Intriso degli ideali degli anni Quaranta e del fermento prodotto dal movimento liberale, Mohl metteva al centro della sua ricostruzione la società, cui assegnava autonoma identità concettuale, e alla quale riconosceva la capacità di confrontarsi dualisticamente con lo Stato. Bluntschli, invece, figlio del clima degli anni Cinquanta e proiettato decisamente verso un'interpretazione pacificata e serena della relazione tra dimensione sociale e istituzionale, aveva trovato la chiave concettuale idonea alle sue esigenze teoriche, nell'organicismo di Savigny e nel suo concetto di Volk. Cfr. FIORAVANTI, *Giuristi e costituzione politica*, pp. 171 e sgg.

²⁸ Cfr. R. VON MOHL, *Encyklopaedie der Staatswissenschaften*, Tübingen, 1859

²⁹ BLUNTSCHLI, *Charakter und Geist*, cit., p. 9.

uno, per definizione) e interessi particolari. All'interno della separazione dicotomica che Mohl opera tra Stato e società, ecco che il partito statale, contrapposto alle associazioni di interessi particolari (*Sondervetretungen*) era quello che si distingueva per la capacità di andare al di là degli interessi materiali di parte, per attingere ad un superiore livello di progettualità politica valida per la generalità dello Stato. Di qui, la qualificazione come *staatliche Partei*. Al tempo stesso, però anche Bluntschli compiva un'operazione analoga, pur partendo da presupposti differenti. In quest'ultimo infatti non ritroviamo una netta separazione tra Stato e società, sostituita da una lettura decisamente più organicistica basata su un concetto di *Volk* che «è palesemente quello di Savigny» e che conduce ad un concetto di Stato inteso come «personificazione del *Volk* [che] solo in questo modo si legittima, per il fatto di portare a compimento e realizzazione i caratteri originari del popolo tedesco»³⁰. Pertanto nel pensiero di Bluntschli, il percorso che doveva condurre il partito politico ad emanciparsi da logiche di fazione per attingere all'interesse generale non poteva culminare in ambito statale, essendo lo Stato un'entità non qualitativamente differente dalla dimensione sociale, politica e culturale all'interno della quale agiva l'idea di *Volk*, ma semplicemente un suo riflesso. È questa profonda differenza di fondo che spiega la solo apparente antinomia tra le opinioni di Mohl e Bluntschli. Rispetto ai partiti politici, infatti, anche il secondo «giungeva, come già Mohl, al risultato di separare drasticamente la forma di partito superiore, portatrice di principi politici generali – l'unica compatibile con la sana vita dello Stato – dai sottostanti gruppi di interessi»³¹.

Sostanzialmente, entrambi avevano compiuto la medesima operazione. Tenuto conto che la presenza dei partiti politici sulla scena politico-costituzionale era ormai considerata un elemento sostanzialmente positivo, si trattava a questo punto di capire meglio che tipo di ruolo potessero essi giocare, una volta sradicati dal peculiare contesto britannico, e misurati all'interno dello stato di diritto continentale. E la risposta di Mohl, come quella di Bluntschli del resto, era piuttosto chiara ed era una risposta monistica. Il partito politico poteva svolgere un ruolo positivo all'interno del *Rechtsstaat* soltanto a patto che esso si privasse delle possibili sue storture, cioè da tutti i germi del particolarismo, e riflettesse invece soltanto l'interesse generale. Del resto quest'ultimo, sia nella versione organicistica fornita da Bluntschli, sia in quella dualistica di Mohl, rimaneva sempre una realtà unica, compatta ed omogenea. Coerentemente, entrambi questi autori giunsero del resto ad auspicare una convergenza delle forze politiche moderate in un unico schieramento che accomunasse tutti i *Reichsfreunde* e che si opponesse quindi a tutte le estreme, clericali o socialiste che fossero. Una posizione che anticipava e forniva al tempo stesso un

³⁰ FIORAVANTI, *Giuristi e costituzione politica*, p. 173.

³¹ S. AMATO, *Il problema «partito» negli scrittori politici tedeschi (1851 – 1914)*, Firenze, Centro Editoriale Toscano, 1993, p. 35.

avallo ideologico a quelle misure che l'autoritarismo bismarckiano prese poi contro i cattolici (con il *Kulturkampf*) e contro i socialisti (attraverso la *Sozialistengesetz*).

Al termine di questo lungo excursus sulle eredità culturali che, intrecciandosi, andarono a comporre il complessivo retroterra cui la pubblicistica liberale poté attingere nell'affrontare il tema del partito politico, possiamo mettere a fuoco un paio di considerazioni che ci pare attraversino trasversalmente il ragionamento sin qui svolto.

In primo luogo, viene in evidenza la dimensione europea del problema. Il respiro continentale della riflessione rivela infatti, da un lato, il fitto dialogo tra esperienze costituzionali che fu tipico del secolo XIX e, dall'altro, l'assoluta centralità del tema partito per ognuna di queste esperienze. A dimostrazione del fatto che, a prescindere dalle differenti storie nazionali e dal diverso assetto delle varie forme di governo, lo snodo concettuale rappresentato dal partito politico era divenuto – nel corso dell'Ottocento – un elemento cruciale ed oramai imprescindibile per qualsiasi interpretazione del regime parlamentare.

La seconda considerazione, invece, attiene ad un dato sostanziale della riflessione, quello rappresentato dallo spazio concettuale all'interno del quale essa si sviluppa. Quanto detto nel presente paragrafo dimostra infatti che ragionare intorno al partito politico significa addentrarsi in uno spazio ben definito, delimitato da due precisi estremi concettuali: quello di parte e quello di tutto, la pluralità e l'unità. È tra questi due poli che il concetto di partito politico trova la sua naturale collocazione, non solo in questa iniziale fase del dibattito, ma anche nei decenni successivi, perché è intrinseca all'idea di partito, è connaturata ad essa. In altre parole, per ripercorrere il complessivo ragionamento che la dottrina costituzionale dell'età liberale (e probabilmente non solo dell'età liberale) produsse sul partito politico, occorre tenere presente che la cornice necessaria di tale ragionamento è evidentemente la costante ricerca di un punto di equilibrio tra i due corni del dilemma, tra parte e tutto, tra interessi parziali e interessi generali. Con la consapevolezza, va altresì precisato, che questo punto di equilibrio non potrà che essere instabile e che, pertanto, la sua ricerca non sarà mai in grado di eliminare completamente la tensione prodotta da questa naturale ambivalenza.

1.2 Il 'partito parlamentare': la costruzione del modello.

Veniamo allora al nostro paese. Da noi, la riflessione sui partiti politici iniziò sul finire degli anni sessanta del secolo XIX e, naturalmente, prese le mosse dai punti fermi elaborati dalle esperienze e dal pensiero giuridico europeo e, più in particolare, dall'idea che essi rappresentassero un elemento fisiologico, necessario al virtuoso funzionamento della forma di governo parlamentare. L'accettazione di questo assunto che, come appena visto, coronava un percorso di progressiva emancipazione dall'originaria

idea del partito-fazione, venne recepito in maniera piuttosto acritica nel nostro paese, sull'onda dell'ascendente britannico e delle ultime acquisizioni della dottrina tedesca. Entrambi, a ben vedere, avevano dato dignità storica e scientifica ad una considerazione che, tutto sommato, per i nostri giuristi risultava di immediata evidenza pratica: i partiti politici erano cioè ritenuti un elemento necessario alla forma di governo parlamentare perché era normale, all'interno dell'assemblea rappresentativa, rinvenire posizioni discordanti, punti di vista differenti. Di qui la necessità di convogliare tali differenze all'interno di alcuni (preferibilmente due³²) grandi contenitori. Possiamo pertanto affermare che la dottrina italiana accettò la presenza dei partiti politici come presa d'atto di un'evidenza oggettiva, più che sulla scorta di un'approfondita valutazione del loro ruolo. Il che, come vedremo fra poco, non risultò privo di conseguenze.

Uno dei primi autori in Italia a produrre un'organica riflessione sul tema fu Ruggero Bonghi, esponente di spicco della Destra storica. Nelle primissime pagine della sua opera dichiarava immediatamente quale fosse l'elemento qualificante che distingueva il partito politico dalle scuole o dalle sette: «il partito politico ha per suo fine immediato il governo della città» sosteneva, per poi aggiungere: «i partiti politici sono quindi essenzialmente partiti che dividono la *classe* che governa, come osserva bene il Gneist»³³. In quest'ultima frase Bonghi riesce nell'impresa di condensare quasi per intero la concezione del partito politico prodotta dall'Ottocento liberale.

Innanzitutto perché illumina la posizione occupata dal partito politico all'interno dell'asse semico Stato-società³⁴. Bonghi attinge infatti ad una visione del rapporto tra società e istituzioni fondata sull'immagine, peraltro assai ricorrente nei suoi scritti³⁵ e probabilmente debitrice della

³² La tendenza a pensare l'ideale assetto parlamentare come naturalmente bipartitico, aldilà dell'ovvia *auctoritas* che poteva esercitare il modello britannico, infatti, affonda le radici anche in una considerazione assai più banale. Se i partiti politici erano infatti ritenuti coesenziali alla forma di governo parlamentare sulla base dell'ovvia considerazione che all'interno di una Camera potessero emergere divisioni e punti di vista differenti, l'esempio più paradigmatico di tale situazione era certamente incarnato dal momento deliberativo. Per quanto sfaccettata possa essere una discussione parlamentare, infatti, questa deve sempre poter giungere ad una conclusione, la quale, inevitabilmente, costringe la varietà di posizioni a trasformarsi in una manifestazione binaria: di assenso o di dissenso. Anche da qui ci pare provenga la tendenza a considerare il bipartitismo come la più naturale articolazione di un'assemblea parlamentare. E fu forse anche per questo che la dottrina italiana, come vedremo nelle pagine seguenti, finì sempre per sovrapporre l'idea di partito a quella di maggioranza (o di opposizione).

³³ BONGHI, *I partiti politici*, cit., p. 7. Il corsivo è dell'autore.

³⁴ P. COSTA, *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano Giuffrè, 1986.

³⁵ Cfr. anche E. BONGHI, *Statuto e libertà*, Milano, Tipografia della Perseveranza, 1883.

lezione di Rosmini³⁶, della piramide sociale, larga alla base e stretta alla cima. Una piramide, quella immaginata da Bonghi, magari innervata da una forte tensione organica tra base e cima, come era peraltro anche nel pensiero di Rudolf von Gneist (autore col quale Bonghi condivideva peraltro anche una certa fascinazione per il meccanismo del self-government inglese³⁷), ma pur sempre una piramide. E all'interno di essa, la collocazione dei partiti politici era perfettamente chiara: essi presidiavano la cima della piramide, in quanto elementi qualificanti il ceto dirigente. È un partito oligarchico quello che descrivono i commentatori politici italiani nella seconda metà dell'Ottocento, un partito pensato esclusivamente come modalità di organizzazione interna alla classe dirigente. Perché la primazia delle élite dirigenti del paese non rappresentava soltanto un dato di fatto nell'Italia post-unitaria; costituiva piuttosto un vero e proprio valore culturale di riferimento, una garanzia di progresso consapevole, perché svolto sotto la guida di quell'oligarchia che possedeva le competenze e i mezzi materiali necessari allo scopo. E pertanto, assai prima che Gaetano Mosca fornisse consacrazione scientifica alla teoria delle élite dirigenti, Bonghi dimostrava, sul finire degli anni '60, di avere le idee già sufficientemente chiare: il partito è un'articolazione interna della «*classe che governa*», sottolineando, non certo per caso, il termine «*classe*» con l'uso del corsivo. È importante mettere a fuoco questo primo fondamentale carattere dell'idea liberale di partito, non fosse altro per meglio comprendere a quale tipo di trauma sia andata incontro la classe dirigente ottocentesca di fronte all'avanzare dei novecenteschi partiti di massa. Per gli uomini del XIX secolo invece, «la politica simboleggia in una società laica il mondo del sacro che non ha bisogno di essere fondato ma che rappresenta, fonda e costituisce» e perciò in tanta sacrale rappresentazione a ricoprire il ruolo di «elemento essenziale per il benessere sociale è la classe politica, la sua

³⁶ Per la relazione tra il pensiero di Bonghi e quello di Rosmini, cfr. G. ACOCELLA, *Dall'arte della politica alla scienza del governo. Il pensiero politico di Ruggero Bonghi*, Napoli, Morano Editore, 1988, pp. 35 e sgg.

³⁷ R. VON GNEIST, *Der Rechtssaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland*, Berlin, 1872 o Id., *Englische Verfassungsgeschichte*, Berlin, 1882. Ma la fascinazione di Gneist per il modello inglese si desume anche dai suoi scritti anteriori, quali Id., *Geschichte und heutige Gestalt der Ämter in England*, Berlin, 1857 o Id., *Die heutige englische Kommunalverfassung und Kommunalverwaltung oder das System der Selfgovernment in seiner heutigen Gestalt*, Berlin, 1860. Gneist ravvisava infatti nel modello del self-government inglese un possibile argine contro il pericolo di uno scollamento tra società e Stato causato dal moderno evolversi del capitalismo industriale (circostanza invece ritenuta ineluttabile da Lorenz von Stein). Si trattava di evitare il pericolo di una frattura nell'organico tessuto sociale ed istituzionale tedesco e, in questa ottica, egli si appellò alla nobiltà prussiana affinché si aprisse alle istanze della borghesia, per riuscire così a traghettare il paese verso un nuovo ordine che non escludesse la società civile e non spingesse quindi quest'ultima allo scontro con lo Stato. Sul punto si veda M. FIORAVANTI, *Giuristi e costituzione politica*, cit., pp. 224 e sgg.

formazione, il suo ricambio»³⁸. Al tempio della politica, quindi, potevano essere ammessi solo quei pochi eletti che erano espressione dell'aristocrazia economica e culturale del paese (di coloro che hanno e che sanno³⁹, secondo una fortunata ed efficacissima formula), i più degni rappresentanti cioè di quella oligarchia colta e benestante che si supponeva essere l'unica legittima interprete del bene comune della nazione.

Un partito oligarchico, dunque, ma che occorre anche inquadrare nel panorama complessivo in cui era chiamato ad operare. Un panorama che appare caratterizzato dal almeno altri due essenziali fattori: l'estrema ristrettezza della base sociale e quindi dell'elettorato⁴⁰ e, in secondo luogo, il sistema notabile di gestione del consenso. È importante completare la descrizione inserendo il partito nel suo contesto di appartenenza. Questo ci aiuta infatti a capire il motivo per cui esso, in fondo, non rappresentò mai uno snodo veramente fondamentale per la cultura costituzionalistica liberale, nonostante che la discussione attorno al tema sia sempre stata assai vivace. La ragione è che il partito rappresentava solo *una* forma di organizzazione della politica e, sia detto per inciso, probabilmente nemmeno la più importante. La ristrettissima base elettorale italiana, infatti, presentava ovviamente una marcata omogeneità culturale e valoriale e, pertanto, le varie differenze di sensibilità politica andavano perlopiù ricollegate ai diversi milieu economici di appartenenza (nascente borghesia industriale o antica proprietà terriera) e soprattutto ad interessi la cui natura era fortemente incardinata sul territorio. Stando così le cose, quindi, era del tutto ovvio che la migliore forma di rappresentazione di tali differenze fosse quella di organizzarle attorno ad alcune eminenti personalità di riferimento, ritenute degne e affidabili portatrici di tali interessi. Personalità che, naturalmente, potevano vantare solidi legami con il territorio e, soprattutto, con i comitati elettorali che all'interno di esso si preoccupavano di gestire il momento elettorale. Non è un caso che questi comitati si autodefinissero spesso e volentieri 'partiti'⁴¹. Del

³⁸ C. MONGARDINI, *Il problema della rappresentanza nell'opera di Gaetano Mosca* in G. MOSCA, *Scienza politica e regime rappresentativo nell'età contemporanea* a cura di C. Mongardini, Roma, Bulzoni, 1995, p. 263.

³⁹ Il binomio riflette i due requisiti richiesti dalla legislazione liberale per godere dell'elettorato attivo: i titoli di merito e quelli di censo. Nella realtà dei fatti, spesso però questi due requisiti coincidevano. Nel Commento allo Statuto del Regno di Racioppi e Brunelli, ad esempio, si riconosceva l'enorme difficoltà di individuare l'esatta proporzione degli aventi diritto al voto per l'uno o per l'altro requisito, poiché «moltissimi elettori avendo diritto per l'un titolo e per l'altro [si fanno] iscrivere per quello dei due, la cui dimostrazione riesce a loro più comoda». Cfr. F. RACIOPPI-I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, UTET, 1909, vol. II, p. 417.

⁴⁰ Quando Bonghi scrive, la stima della percentuale di aventi diritto al voto rispetto alla popolazione complessiva si attestava attorno al 2%. Un cifra che crebbe di poco anche con la riforma elettorale del 1882, in seguito alla quale ebbe accesso all'elettorato il 6% circa della popolazione italiana.

⁴¹ La disinvoltura con la quale veniva utilizzato il termine 'partito' ha indotto

partito così come lo conosciamo oggi, essi svolgevano infatti alcune rilevanti funzioni, quali quella della difesa degli interessi (localistici), il reperimento dei voti, l'organizzazione del consenso nonché un'intensa attività di lobbying. Sarebbe sbagliato ritenerli semplicemente il braccio operativo dei singoli deputati sul territorio. Queste consorterie agivano invece molto spesso in maniera decisamente autonoma dagli stessi candidati, giungendo persino ad utilizzarli disinvoltamente allo scopo di perseguire al meglio i propri interessi⁴².

L'idea di partito elaborata dai liberali, quindi, risulta decisamente limitata nei due sensi appena esposti. Se da un lato, essa risultava circoscritta a priori solo ad una ristretta cerchia di persone, vale a dire al ceto dirigente, dall'altra non possiamo neppure dire che rispetto ad esso, il partito rappresentasse l'unica o la più efficace forma di organizzazione. Ma allora quale spazio di azione restava ai partiti politici in un quadro così delineato? Torniamo ancora alla frase di Bonghi dalla quale abbiamo preso le mosse. Egli, prima ancora di affermare la natura elitaria del partito, teneva infatti a specificare che lo scopo di esso è il «governo della città». In altre parole, Bonghi riferendosi al partito non pensava solo ad una ristretta cerchia di persone, ma con ogni probabilità egli pensava anche ad un luogo preciso, il luogo in cui cioè la classe dirigente liberale era chiamata a fornire il proprio contributo al governo della città.

Quel luogo era ovviamente il Parlamento. Lo stesso Minghetti, ricostruendo la ragion d'essere dei partiti politici, afferma esservi «un'altra cagione obiettiva, che contribuisce alla formazione dei partiti, e dipende da ciò che le leggi son proposte da pochi, ma discusse e deliberate da molti, riuniti in una o più assemblee. Ora per guidare un'assemblea ad un dato fine è d'uopo disciplinarla»⁴³. Ecco perché ci sembra che la migliore definizione utilizzabile per descrivere l'idea liberale di partito sia quella

Ridolfi, in una recente opera sul tema, a precisare: «se da almeno centocinquanta anni (dal Partito d'Azione di Giuseppe Mazzini dopo il 1848) si parla e si scrive di 'partito', lo si fa spesso dimenticando che stiamo parlando di entità alquanto differenziate». Cfr. M. RIDOLFI, *Storia dei partiti politici. L'Italia dal Risorgimento alla Repubblica*, Milano, Bruno Mondadori, 2008, p. VIII.

⁴² Si può citare, a mo' d'esempio, il caso di un autorevolissimo esponente del conservatorismo italiano, Stefano Jacini. Questi venne eletto nella tornata elettorale del 1865 sia nel collegio di Macerata (al primo turno) sia nel suo tradizionale di Pizzighettone (ma solo al ballottaggio, cosa che a Jacini parve assolutamente disdicevole). Inizialmente orientato quindi ad optare proprio per il collegio maceratese, finì tuttavia per accettare invece l'elezione nel suo classico collegio di appartenenza, a causa delle notevoli pressioni e delle sollecitazioni in tal senso che gli vennero dal Prefetto di Cremona e dalle altre consorterie locali, assolutamente decisi ad avere un referente fidato per perorare le cause e gli interessi del proprio territorio. Sull'episodio, si veda M. G. MISSAGGIA, *Stefano Jacini e la classe politica liberale*, Firenze, Leo S. Olschki Editore, 2003, pp. 95 e sgg.

⁴³ M. MINGHETTI, *I partiti politici*, cit., p. 67.

di *partito parlamentare*⁴⁴. Cerchiamo però di capire i caratteri e le ragioni di questa definizione. Spesso la si usa sulla scorta di una considerazione fattuale: i partiti liberali, per tutto quanto detto fino ad adesso, non avevano un'organizzazione extraparlamentare strutturata sul territorio, non avevano alcun organigramma interno, a ben vedere non avevano neppure un preciso programma. Di qui la tendenza a considerarli partiti parlamentari: perché l'aula parlamentare era davvero l'unico luogo in cui essi potevano emergere, avere una qualche visibilità. La considerazione tuttavia nasconde un'insidia: rischia cioè di confondere le cause con gli effetti. Il partito dei liberali non era cioè un partito ancora in embrione, un partito a metà che riusciva ad emergere solo in Parlamento; era invece un modello di partito completamente diverso da quello tipicamente novecentesco. La natura parlamentare ne costituisce la cifra più profonda; essa non rappresenta la condizione della sua visibilità, ma la sua condizione di esistenza. Il partito dei liberali poteva esistere solo in Parlamento. Al di fuori dell'assemblea infatti esistevano altri canali e altre strutture in grado di svolgere le medesime funzioni: gruppi di pressione, consorterie locali, giornali. Ma solo i partiti politici erano in grado di fornire una qualche forma di organizzazione alla vita parlamentare. Una forma di organizzazione necessaria, perché il partito politico nell'Italia liberale, lungi dall'avere una qualche funzione legittimante l'associazione politica, giocava invece un ruolo completamente diverso. Svolgeva cioè una decisiva *funzione ordinante* dell'assemblea, nel senso che era pensato come un'entità utile al buon funzionamento del sistema parlamentare nella misura in cui, diversificando la classe dirigente, le forniva automaticamente un criterio di organizzazione, ne diventava, appunto, fattore ordinante. Non sfugge, naturalmente, che pertanto, ordinando la classe che governa, i partiti politici diventano al tempo stesso garanti della compattezza e pertanto della sopravvivenza stessa di quest'ultima.

In questo modo l'Italia liberale chiude il cerchio e risolve il problema della dicotomia tra parte e tutto. Se l'unità era rappresentata dall'interesse nazionale ed incarnata dalle istituzioni statuali, e se l'elitario ceto dirigente era considerato l'unico interprete possibile di tale generale interesse, ecco che il partito politico, ridotto a mero criterio di articolazione interna alla classe che governa, non poteva più rappresentare un reale pericolo di frammentazione. Le stesse differenziazioni che esso faceva emergere, peraltro di modesta entità giacché l'omogeneità culturale si traduceva ovviamen-

⁴⁴ L'espressione 'partiti parlamentari', spesso usata in letteratura, crediamo rappresenti infatti una locuzione estremamente felice per inquadrare la forma partito dell'Italia liberale, a patto però di non confonderne il significato con quello assunto dalla stessa espressione nella seconda metà del Novecento. Con l'affermarsi dello Stato di partiti, infatti, prese campo l'abitudine di indicare con il nome di partiti parlamentari i gruppi parlamentari, cioè la proiezione parlamentare dei partiti di massa. In tal senso, ad esempio, l'espressione è usata recentemente anche da C. DE MICHELI - L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 61 e sgg.

te anche in una certa omogeneità politica, erano possibili proprio perché si manifestavano all'interno di un principio di unità. Principio di unità che, se culturalmente e sociologicamente veniva incarnato dalla ristrettezza della base elettorale, da un punto di vista strettamente costituzionale era invece garantito dalla natura istituzionale del Parlamento statutario.

La natura parlamentare del partito dei liberali, peraltro, è in grado di dare conto anche della scarsa capacità di definizione dimostrata dagli schieramenti politici dell'Italia statutaria, che porta solitamente a considerarli più come grandi aree culturali di riferimento che come veri e propri partiti politici⁴⁵. Questo fenomeno, che affondava certamente le radici nella già ricordata omogeneità culturale della base elettorale italiana, da un punto di vista più strettamente storico-costituzionale, risulta infatti perfettamente coerente al tipo di ruolo che le articolazioni interne al parlamento albertino erano chiamate a svolgere nella forma di governo statutaria. Nonostante che l'Italia liberale abbia alternato periodi di più chiara distinzione tra destra e sinistra e tra maggioranza e opposizione⁴⁶, a periodi di trasformismo e di profonda indistinzione⁴⁷, il modello di partito rimase sostanzialmente inalterato.

Il partito parlamentare cioè doveva essere sempre in grado, all'interno dell'Assemblea, di decidere di volta in volta se appoggiare o meno il Governo su questo o quel provvedimento, di tentare di modificare la composizione di un esecutivo per attrarlo sulle proprie posizioni, di influire sulle sue politiche modificando la maggioranza parlamentare che lo sosteneva. Prevedeva cioè una visione ben precisa della relazione partito – maggioranza (o minoranza) parlamentare – governo: il partito cioè coincideva sostanzialmente con uno dei due schieramenti, con quello di maggioranza o con quello di opposizione. La scelta fondamentale che un partito era chiamato a fare era unicamente quella di collocarsi rispetto al Ministero, di decidere se sostenerlo oppure no. Con una precisazione: la cultura

⁴⁵ Erano gli stessi commentatori dell'epoca, del resto, a sottolineare la difficoltà di fare emergere in Italia due schieramenti ben distinti che fossero caratterizzati da chiare e definite opzioni politiche di fondo. Si veda sul punto, F. DE SANCTIS, *Il mezzogiorno e lo Stato unitario* (1867), Torino, Einaudi, 1960, in particolare p. 252 nonché S. JACINI, *I conservatori e l'evoluzione dei partiti politici in Italia* (1879), Bologna, Litografia SIRAB, 1972.

⁴⁶ Particolarmente in epoca crispina e giolittiana. Non è affatto un caso, ovviamente che una più netta distinzione partitica si sia verificata proprio quando alla guida del Ministero si sono trovate personalità così forti e spiccate.

⁴⁷ Il caso più celebre è naturalmente legato al nome e all'operato di Depretis, che cercò, assieme a Minghetti, di unire in un unico grande schieramento (come aveva peraltro auspicato lo stesso Bluntschli) sinistra e destra moderata allo scopo di isolare le estreme. Ma la fortuna di questa opzione politica durò ancora a lungo, se è vero che nel 1900 Sidney Sonnino nell'altro suo celeberrimo articolo *Quid Agendum*, superando le sue precedenti posizioni del *Torniamo allo Statuto*, tornava a proporre la riunione in un unico fascio dei partiti liberali per ostacolare l'avanzata delle forze socialiste e clericali.

liberale non possedeva l'idea della opposizione aprioristica sulla base di diverse prospettive politico-programmatiche. Di qui l'idea che un partito potesse identificarsi con la minoranza parlamentare, unicamente sulla base del presupposto che quest'ultima fosse una maggioranza potenziale. Perché la cultura liberale non riesce a «pensare la politica se non come sfera del governo e in generale come gestione del potere pubblico»⁴⁸. In questo modo, anche il partito politico finiva per essere immaginato come una sorta di esecutivo in potenza e, dell'esecutivo, doveva pertanto riportare anche la fondamentale caratteristica: quella di perseguire l'interesse generale. E per farlo aveva solo una strada: quella cioè di continuare ad incalzare il Governo per portarlo su posizioni più vicine, per riuscire ad inserirvi personalità gradite o ad evitare che vi fossero inserite personalità sgradite. Ecco perché la natura parlamentare è la vera cifra del partito liberale: perché la sua azione poteva svolgersi solo all'interno della quotidiane dinamiche interne all'assemblea.

Non è affatto inutile, al proposito, ricordare che la stessa formazione parlamentare dell'esecutivo, finì ai primi del '900, rimase sempre all'interno della prassi del cosiddetto *sincero esperimento*, che escludeva quella fonte di validazione formale rappresentata dall'istituto della fiducia preventiva⁴⁹. Quest'ultimo si sviluppò infatti in via di prassi soltanto a partire dall'età giolittiana; prima di allora, invece, esso era sostanzialmente ritenuto una lesione della regia prerogativa di scelta del primo ministro. Ma se la Camera non era chiamata ad esprimere la propria fiducia sulle parole del primo ministro incaricato, bensì sui fatti posti in essere dal suo Ministero, è chiaro che questo rifletteva due fondamentali conseguenze rispetto al delinearsi di una maggioranza e di un'opposizione. La prima conseguenza è che questa articolazione non poteva ovviamente dispiegarsi in maniera chiara nel momento in cui nasceva il Ministero, ma era invece destinata ad emergere ed a stabilizzarsi solo in un secondo momento, quando l'esecutivo avrebbe cioè potuto essere giudicato alla prova dei fatti. La seconda fondamentale conseguenza riguardava invece i rapporti tra il Governo e i partiti presenti in Parlamento. Questi ultimi erano infatti chiamati ad appoggiare o a censurare il primo in maniera per così dire solamente incidentale, cioè in occasione dei risvolti pratici in cui si traduceva l'azione ministeriale: sulla specifica gestione amministrativa di un problema, su una decisione presa dal Ministero, su una misura adottata, sopra una legge proposta. Questo spiega perché il partito parlamentare doveva necessariamente rifuggire da strutture eccessivamente rigide o perché esso non potesse elaborare un programma dettagliato al quale tentare di vincolare l'esecutivo. Perché se lo avesse fatto, esso avrebbe anteposto la

⁴⁸ CAMMARANO, *Il progresso moderato*, cit., p. 144.

⁴⁹ Per una ricostruzione storica dell'istituto fiduciario si cfr. F. ROSSI, *Saggio sul sistema politico dell'Italia liberale. Procedure fiduciarie e sistema dei partiti fra Otto e Novecento*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2001.

propria natura parziale a quella dimensione chiaramente istituzionale che la Camera incarnava. Il partito sarebbe cioè venuto meno al suo compito essenziale: quello di permettere al Parlamento di perseguire l'interesse generale e non, invece, insopportabili e ingiustificabili istanze di parte.

L'esempio forse più calzante da questo punto di vista lo offre il brevissimo esperimento della cosiddetta *Federazione Cavour*. L'età è quella crisipina e l'autoritarismo di Crispi, il suo giacobinismo come spesso viene ricordato in letteratura, produce una frattura profonda tra la sua maggioranza di sinistra e gli eredi della Destra storica. Questi, per organizzare un'opposizione allo statista siciliano, furono costretti a considerare l'idea di strutturarsi in un partito conservatore che avesse una sua vita anche extraparlamentare: la *Federazione Cavour* appunto. Ma quanto questa operazione risultasse culturalmente difficile lo rivelano le parole di Rudinì, leader dello schieramento conservatore dopo la morte di Marco Minghetti: «Per quanto io sia alieno dal prender parte a gruppi o chiesuole, pure stimo un dovere, che non discuto, quello di concorrere alla costituzione di un partito liberale. [...] Credo fermamente che senza partiti politici-parlamentari fortemente costituiti, le istituzioni rappresentative si corrompono, decadono, periscono»⁵⁰. È lo stesso Rudinì ad usare l'espressione partito politico-parlamentare e sono le sue stesse parole a rivelare l'impasse in cui la destra anticrispina si trovava. Chiariamo meglio. Il punto più controverso che il secondo congresso delle Associazioni costituzionali italiane tenutosi a Roma, il 15 giugno del 1889, si trovò ad affrontare fu quello della collocazione del partito rispetto al Ministero. Notava Bonghi: «Sappiamo che la quistione la quale mette più discordia è [...] se il partito moderato debba essere un partito d'opposizione in parlamento. Parecchi sentono un tale sgomento al pensiero, ch'essi possano essere designati per un partito d'opposizione da rinunciare persino a essere un partito!»⁵¹. Il problema, sia ben chiaro, non era strategico. Non si trattava cioè di verificare se le contingenze politiche suggerivano di fiancheggiare l'esecutivo o di contrastarlo apertamente. Il problema era culturale. I moderati si dimostravano aprioristicamente riottosi a costituire un partito che si dovesse trovare all'opposizione del Ministero. Perché irrigidirsi in questa posizione appariva loro una insopportabile faziosità. Certo, l'esperimento fallì anche per le distinzioni di strategia interne alla destra, divisa tra un'ala settentrionale assai più decisa e combattiva e un'ala ministeriale e romana assai più incline al compromesso e alla mediazione. Ma dietro tutto questo stava sempre l'idea parlamentare di partito che si è cercato di delineare nelle pagine precedenti. Il partito che immaginava-

⁵⁰ *L'adunanza delle Associazioni Costituzionali a Reggio nell'Emilia* in «Il Caffè», 15 aprile 1889.

⁵¹ *Il Congresso delle Associazioni moderate liberali* in «La Perseveranza», 10 giugno 1889. Per una limpida analisi delle vicende della Federazione Cavour si confronti F. CAMMARANO, *Il progresso moderato*, cit., dal quale si sono tratte le presenti citazioni.

no i liberali poteva certo trovarsi all'opposizione rispetto ad un Ministero. Da quel circuito virtuoso partito – maggioranza parlamentare – governo infatti, si poteva anche essere momentaneamente estromessi. Ma sulla base di valutazioni transitorie, di contingenze estemporanee. Tuttavia, in quel circuito si doveva sempre essere in grado di rientrare. Altrimenti si rinunciava ad essere un vero partito parlamentare, ad operare all'interno delle sedi istituzionali per perseguire il bene comune. Altrimenti si tornava ad essere parte, a pretermettere l'interesse generale, quello della nazione-Stato e far prevalere le ragioni di parte sulla ragion di Stato⁵². Fu certo anche per questo motivo che la destra ministeriale di Rudinì, assai «poco propensa ad irritare Crispi con “forzature extra – parlamentari”»⁵³ fece definitivamente fallire la breve esperienza della Federazione Cavour.

1.3 Il 'partito parlamentare' nella crisi di fine secolo.

Abbiamo appena visto come l'idea di *partito parlamentare* elaborata dalla cultura giuspolitica liberale non aveva comunque consentito a quest'ultima di neutralizzare completamente la temuta dialettica tra unità e pluralità, tra interessi generali e interessi di parte. Anzi, occorre dire che negli ultimi vent'anni del secolo XIX, questa dialettica si riacutizzò. Fu la questione sociale a imprimere una forte accelerazione a questo processo: la sempre maggiore organizzazione delle masse popolari, le loro richieste sempre più pressanti di misure di democrazia economica prima e politica poi, il fenomeno della sindacalizzazione delle masse e le conseguente stagioni di lotte sindacali che esso inaugurò, fino ad arrivare a metà degli anni Novanta alla costituzione dei primi embrioni di quelli che sarebbero diventati i partiti di massa novecenteschi. Furono queste le trasformazioni sociali che sottostavano alla cosiddetta 'crisi di fine secolo'⁵⁴. Ma quest'ultima non coincise esattamente con la questione sociale; ne rappresentò semmai il rovescio della medaglia. Nel senso che la crisi di fine secolo fu crisi interna alla cultura liberale, rappresentò lo smarrimento culturale conseguente alla percezione che i ceti dirigenti europei ebbero delle trasformazioni sociali economiche e politiche che stavano avvenendo. E delle conseguenze che avrebbero prodotto. Fu la crisi di una diffusa antropologia collettiva, dell'intera *Weltanschauung* elaborata dall'Ottocento europeo. Una antropologia imbevuta di un positivismo, filosofico ancora prima che giuridico, che suggeriva una fiducia cieca nel futuro e nella capacità

⁵² Cfr. sul punto anche H. ULLRICH, *Ragione di Stato e ragione di partito. Il «grande partito liberale» dall'Unità alla prima guerra mondiale*, in *Il partito politico nella belle époque* a cura di G. Quagliariello, Milano, Giuffrè, 1990.

⁵³ CAMMARANO, *Il progresso moderato*, cit., p. 100.

⁵⁴ Cfr. L. MANGONI, *Una crisi di fine secolo. La cultura italiana e la Francia fra Otto e Novecento*, Torino, Einaudi, 1985.

dell'uomo di dominarlo. La stessa che aveva spinto Ernest Renan a definire così lo scopo della scienza: «organiser scientifiquement l'humanité, tel est donc le dernier mot de la science moderne, tel est son audacieuse, mais légitime prétention».⁵⁵ E tale pretesa, si badi bene, appariva legittima perché la si riteneva praticabile. E la si riteneva praticabile proprio perché faceva perno su un'idea forte: quella del «progresso moderato»⁵⁶, dello sviluppo sociale graduale e progressivo, che si svolge senza strappi, senza accelerazioni improvvise. L'esplosione della questione sociale fece vacillare cioè il nucleo fondamentale del pensiero positivista: «la fiducia, cioè, in un progresso omogeneo di scienza e società»⁵⁷ e, progressivamente, ai fasti radiosi del balletto Excelsior si sostituì una sensazione liquida e vischiosa di decadenza, quasi una «singolare consapevolezza di questo disegno di capovolgimento; dell'imminente morte di un mondo e della necessità di un mondo diverso»⁵⁸. Quelle «aristocrazie dell'intelligenza»⁵⁹, perfette interpreti del modello di sviluppo liberale, cominciarono ad avvertire l'imminente ed ineluttabile fine del loro mondo. Loro, che erano depositarie per cultura ed estrazione sociale del buon senso necessario al governo o, meglio ancora, del *senso comune*⁶⁰, della via mediana tra i sentimenti tumultuosi della plebe e le opinioni colte dei dotti e degli scienziati, avvertirono chiaramente che nessuna legge di natura assicurava più la loro tradizionale primazia. Furono costrette insomma ad «una radicale rimessa in discussione degli equilibri acquisiti»⁶¹. Di tutti gli equilibri. Anche il tempo aveva smesso di scorrere con le usate cadenze e persino una categoria temporale come quella dell'accelerazione cominciò ad essere percepita come minacciosa, tanto che di essa si registra un uso «sempre più frequente e spregiativo nella pubblicistica e nell'oratoria moderata»⁶². E ciò avvenne

⁵⁵ E. RENAN, *L'avenir de la science*, Paris, Calmann Lévy, 1890, p. 37.

⁵⁶ Si veda ancora CAMMARANO, *Il progresso moderato*, cit.

⁵⁷ MANGONI, *Una crisi di fine secolo*, cit., p. 7.

⁵⁸ E. J. HOBSBAWM, *L'età degli imperi 1875 – 1914*, Roma-Bari, Laterza, 2005, p. 13. Paradossalmente il declino della fiducia positivista sembra essere vissuto dalla cultura liberale di fine Ottocento con le stesse categorie proprie del positivismo. In particolare, sembra interessante segnalare il senso di ineluttabilità che comincia ad accompagnare questa sensazione di declino: il medesimo sentimento cioè che prima aveva accompagnato la fiducia in un progresso di benessere e felicità.

⁵⁹ CAMMARANO, *Il progresso moderato*, cit., p. 30.

⁶⁰ Cfr. sul punto D. ZANICHELLI, *Del Governo di gabinetto*, Bologna, Zanichelli, 1889, p. 36. Zanichelli richiama peraltro il concetto di «senso civile» utilizzato per primo da Gioberti, per il quale si veda V. GIOBERTI, *Del rinnovamento civile d'Italia* (1846), a cura di W. Cesarini Sforza, Bologna, Zanichelli, 1943.

⁶¹ P. POMBENI, *La politica nell'Europa del '900*, Roma – Bari, Laterza, 1998, p. 4.

⁶² F. CAMMARANO, *Storia politica dell'Italia liberale 1861 – 1901*, Roma-Bari, Laterza, 1999, pp. 231. Per una più approfondita analisi sull'evoluzione della percezione spazio – temporale nel passaggio tra Otto e Novecento, si rimanda all'ormai classico saggio di Kern, recentemente ristampato: S. KERN, *Il tempo e lo spazio. La percezione del mondo tra Otto e Novecento*, Bologna, Il Mulino, 2007.

in tutta Europa: Italia, Francia, Germania, persino in Inghilterra. E così le pagine della *Revue de deux mondes* o della *Nuova Antologia* cessarono di celebrare i trionfi del proprio tempo per rifletterne invece i dubbi e le angosce. Ebbe molte facce la crisi di fine secolo: fu crisi sociale, culturale, anche istituzionale senza dubbio. Ma prima di ogni altra cosa fu crisi di legittimazione, come ebbe a scrivere Eugène-Melchior De Vogüé: «la bourgeoisie est d'autant plus faible pour résister à la logique socialiste, qu'à fond elle n'est pas très certaine de sa propre légitimité, ni très sûre que le socialisme ne soit pas le vrai...»⁶³. Questa ci sembra la più efficace descrizione della psicologia della crisi di fine secolo. Chiunque sfogli le pagine della pubblicistica di fine Ottocento si accorge immediatamente che la linea adottata per fronteggiare l'avanzata del socialismo non comportava un rifiuto aprioristico o ideologico delle istanze provenienti dalle masse popolari. Se ne rifiutava la deriva rivoluzionaria, anti-statale e anti-nazionale, ma non si metteva in dubbio la bontà di certe ragioni fondamentali. Come si poteva credere, si domandava Pasquale Villari che «noi soli potremo per sempre esimerci dai doveri imposti agli altri popoli, dai sacrifici che essi hanno fatti e fanno a vantaggio delle moltitudini, non solo per sentimento di giustizia, ma per rendere più sicura la loro libertà»⁶⁴? Del resto, l'apertura alle istanze delle masse popolari era perfettamente coerente con uno dei capisaldi dell'economia classica, il benthamiano motto che auspicava *the greatest happiness of the greatest number*⁶⁵. La psicologia liberale non poteva dunque essere ideologicamente ostile alle aspirazioni di miglioramento sociale delle masse popolari. Quanto invece non poteva ammettere, perché assolutamente contraria alla sua idea positivista di sviluppo progressivo, era uno stravolgimento dei criteri di legittimazione del potere politico, una virata verso soluzioni in odore di contrattualismo⁶⁶.

⁶³ E.M. DE VOGÜÉ, *L'heure présente* in «Revue de deux mondes», LXII, tomo 114, 15 dicembre 1892.

⁶⁴ P. VILLARI, *Prefazione alla prima edizione de Le lettere meridionali e altri scritti sulla questione sociale in Italia* (1885), Torino, Loescher Editore, 1972, p. 5.

⁶⁵ Sulla vicenda della celeberrima frase di Bentham, apparsa nel primo scritto (ancorché anonimo) dell'autore (e cioè *A Comment on the Commentaries and A Fragment on Government*, ed. J. H. Burns and H. L. A. Hart, ora in Id., *The Collected Works of Jeremy Bentham*, London, 1977, p. 393) si veda R. SHACKLETON, *The greatest happiness of the greatest numbers. The history of Bentham's phrase* in «Studies for Voltaire and the Eighteenth Century», XC (1972), pp. 1466 e sgg.

⁶⁶ Come è noto l'idea di una legittimazione delle istituzioni su base volontaristica non appartiene al secolo XIX. Troppo fresco era il ricordo degli eventi luttuosi che avevano concluso la rivoluzione francese. La secolare e storicistica tradizione della costituzione britannica, l'organicismo di matrice savignana che attraverserà il liberalismo tedesco, lo statualismo del giuspositivismo italiano, francese e ancora tedesco furono tutti validi succedanei del contrattualismo di derivazione giusnaturalistica. Per quanto riguarda poi nello specifico la situazione italiana, l'esigenza di completare prima e difendere poi l'unificazione nazionale, se da un lato suggerivano di non esporre il giovane Stato italiano alle pressioni

L'unica via di uscita da quello che sembrava diventare sempre di più un vicolo cieco poteva essere rappresentato allora solo dalla disponibilità e dalla capacità della classe dirigente di farsi carico delle richieste che provenivano dal popolo. La frustrazione di queste aspettative condusse quindi inevitabilmente ad una autocritica dai tratti spesso feroci, rivolta contro il decadimento morale della classe politica.

Fu esattamente il versante della crisi che più ci interessa, quello politico costituzionale, a mettere sul banco degli imputati le istituzioni parlamentari e a dare fiato alle fanfare polemiche dell'antiparlamentarismo⁶⁷. Si trattò di un fenomeno che investì l'intero continente, come sottolineava Benedetto Croce nel 1943: «I libri dei professori di altri paesi sono pieni degli stessi lamenti che in Italia si facevano al ricordo del parlamento subalpino, notandosi l'inferiorità nel decoro e nell'oratoria dei parlamenti dell'80 a confronto di quelli di cinquant'anni prima in Francia ed in Inghilterra, o all'assemblea di Francoforte del 1848, quando personaggi insigni dibattevano in nobili duelli i più alti problemi»⁶⁸. Il fronte polemico dell'antiparlamentarismo era nutrito e poteva contare su argomenti molteplici e notevolissimi: pratiche di abituale corruttela, prevalenza degli interessi di parte sull'interesse generale, caduta verticale della moralità pubblica, inettitudine della Camera a far fronte ai propri doveri, incapacità dei Ministeri

politiche provenienti dalle estreme (sinistra radicale e clericali) per affidarne invece la salvaguardia ad una ristretta élite moderata, dall'altro, per la medesima esigenza, rendevano ancora più pressante la necessità di reperire un fondamento di legittimazione condiviso. In tale complicato frangente, tale legittimazione venne in un primo momento assicurata dalla straordinaria forza evocativa garantita dal concetto di nazione. Nazione ed unità divengono quindi da subito due concetti inscindibili, persino semanticamente sovrapponibili. La nazione era un ombrello sotto al quale potevano trovare posto tutti gli spiriti italiani ed era dotata di una forza evocativa tale da non avere bisogno di legittimazioni altre. Poi, in un secondo momento e attraverso un processo rapido ma graduale, a questa idea autosufficiente di nazione, all'idea di nazione per intendersi evocata da Pasquale Stanislao Mancini nella sua Prelezione torinese del 1851 (cfr. P.S. MANCINI, *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti. Prelezione al Corso di diritto internazionale e marittimo pronunciata nella R. Università di Torino dal Professor Pasquale Stanislao Mancini*, Torino, 1851 e si veda anche, al proposito, G.S. PENE VIDARI, *La prolusione di P.S. Mancini all'Università di Torino sulla nazionalità in Verso l'unità italiana. Contributi storico-giuridici* a cura di G.S. Pene Vidari, Torino, Giappichelli, 2010 pp. 21 e sgg.), si affiancò un altro soggetto, lo Stato, che prima ne offuscò la centralità, e poi finì per assorbirla in sé, rendendo la nazione pensabile soltanto nella misura in cui essa si fosse identificata con lo Stato. Sul processo di 'statalizzazione' dell'idea di nazione si veda soprattutto F. COLAO, *L'idea di nazione nei giuristi italiani tra Ottocento e Novecento* in «Quaderni Fiorentini», XXX, 2001; mentre sul ruolo giocato dalla nazione nella determinazione del concetto di cittadinanza si veda P. COSTA, *Civitas, storia della cittadinanza in Europa 3. La civiltà liberale*, Roma-Bari, Laterza, 2001.

⁶⁷ Sul punto si cfr. ancora GUAZZALOCA, *Fine secolo*, cit.

⁶⁸ B. CROCE, *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, Bari, Laterza, 1943, p. 20.

di uscire dalle pastoie delle consorterie. Insomma, aldilà delle differenze di opinione, come notò Pasquale Turiello, tutti convergevano «da alcuni anni nel deplorare la decadenza del nostro organismo parlamentare»⁶⁹.

Era inevitabile che, in queste circostanze, finissero sul banco degli imputati anche i partiti politici. Da un lato, ad essi veniva rimproverata l'incapacità di selezionare una classe dirigente adeguata alle sfide che attendevano il paese, mentre, dall'altra, i partiti venivano associati alle pratiche di malcostume politico e, in particolare, all'abitudine a far prevalere gli interessi particolari su quelli generali. Se la prima critica costituisce un riflesso del più generale lamento di una caduta di moralità pubblica, è il secondo capo di accusa a risultare più interessante, perché introduce un tema nuovo, che risulterà centrale per tutta la riflessione sul partito in questo scorcio di fine secolo: vale a dire il suo rapporto con l'amministrazione dello Stato.

Vale la pena sottolineare questo passaggio logico perché esso costituisce uno snodo importante nel percorso di teorizzazione del partito politico. Se fino a questo momento, infatti, ci si era limitati ad inquadrare il fenomeno sotto un profilo che potremmo definire di teoria generale, negli anni Ottanta la riflessione si fa più ampia e, al tempo stesso più puntuale. Non si trattava più, in altre parole, di interrogarsi sulla compatibilità di un ente per sua natura portatore di interessi parziali con l'interesse generale dell'intera nazione. Quest'ultimo, infatti, aveva ormai assunto una veste concreta, si identificava con la sostanza dello Stato, il cui volto ancora più sostanziale perché operativo era rappresentato dalla pubblica amministrazione. Ed è quindi con quest'ultima che il partito politico si doveva confrontare. Come accennato, l'origine di questa riflessione va rinvenuta nel rifiuto di un certo malcostume, quello che spingeva Bonghi a denunciare: «non un affare combinato senza che un deputato se n'ingergesse; non un contratto stipulato dal Governo, senza che chi lo stipula, fosse presentato da un deputato; non una società di qualunque genere, messa insieme, senza che un deputato vi mettesse mano»⁷⁰. E se già sul finire degli anni Sessanta, la classe dirigente liberale rimpiangeva la statura morale di un Cavour, le cose non migliorarono affatto col passare del tempo. L'opera certamente più celebre ed emblematica di questo disagio è quella che Marco Minghetti⁷¹ (al quale, sia detto per inciso, si rivolgevano buona parte delle accuse che Bonghi aveva scritto nel saggio appena ricordato) intitolò a *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e*

⁶⁹ P. TURIELLO, *Governo e governati in Italia* (1883), Torino, Einaudi, 1980, p. 276

⁷⁰ BONGHI, *I partiti politici*, cit. pp. 15-16.

⁷¹ Su Minghetti, si veda, tra gli altri contributi, R. GHERARDI, *Classi sociali e classi politiche nel «liberalismo moderno» di Marco Minghetti*, in *Classe dominante, classe politica ed élites negli scrittori politici dell'ottocento e del novecento*, vol. I, tomo II, Firenze, Centro Editoriale Toscano, 2008, pp. 451 e sgg.

*nell'amministrazione*⁷². Un titolo assai chiaro, immediatamente rivelatore di un problema che l'autore così espone: «...non può negarsi che Ministri, Senatori, Deputati e uomini politici di ogni sorte hanno una tendenza ad insinuarsi nella giustizia e nell'amministrazione, e farvi penetrare spiriti partigiani per trarle a profitto di sé medesimi e degli aderenti loro o almeno per conservare forte e vigoroso il partito, diffonderlo coi benefici e colle minacce, e mantenere il governo nelle proprie mani»⁷³. L'esigenza, insomma, era quella di preservare l'imparzialità dell'amministrazione pubblica, in maniera particolare della amministrazione della giustizia, di fronte ai sempre più frequenti tentativi dei partiti politici di influenzarla. La requisitoria minghettiana è emblematica perché offre notevoli spunti di riflessione. I più significativi ci paiono due.

Il primo di essi è il ritorno del timore per la parzialità del partito politico e la preoccupazione circa la minaccia che esso poteva rappresentare per l'interesse generale. Si tratta, come sappiamo, di un timore antico, connotato alla nascita stessa dei partiti, un timore che nella seconda metà dell'Ottocento si era in un certo senso sopito, ma che evidentemente non era mai del tutto scomparso. Se volessimo applicare al caso italiano le celeberrime categorie interpretative di Triepel⁷⁴, potremmo dire quasi che il nostro Paese, pur avendo seguito tutto il canonico percorso teorizzato dall'autore tedesco, rivive in età liberale, un continuo ritorno dell'originaria categoria della *Bekämpfung*, dell'aperta ostilità. Si trattava di quel timore che aveva spinto Rosmini a definire i partiti come «il verme che rode la società»⁷⁵, perché il loro scopo era quello di «influire sulla società e farla servire a proprio vantaggio»⁷⁶. Ma quasi cinquanta anni più tardi, il medesimo timore lo ritroviamo pressoché intatto negli scritti di Gaetano Mosca, per nulla distaccatosi dalla risalente concezione di un partito essenzialmente concepito come portatore di un pericolosissimo spirito fazioso e disgregatore⁷⁷. Va detto anche che, in maniera apparentemente un po' paradossale, accanto al

⁷² MINGHETTI, *I partiti politici*, cit.

⁷³ *Ivi*, p. 95.

⁷⁴ Quella di Heinrich Triepel è probabilmente la più celebre periodizzazione circa il ruolo assunto dai partiti politici nell'ordinamento dello Stato. Secondo il giurista tedesco questo si sarebbe sviluppato nel tempo seguendo 4 fasi: 1) ostilità (*Bekämpfung*); 2) indifferenza (*Ignorierung*); 3) legalizzazione (*Legalisierung*); 4) integrazione (*Inkorporierung*). Cfr. H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin, Liebmann, 1928, p. 12.

⁷⁵ A. ROSMINI, *Filosofia della politica* (1839), Milano, Rusconi, 1985. La citazione è tratta da MINGHETTI, *I partiti politici e l'ingerenza loro*, cit., p. 186.

⁷⁶ *Ivi*, p. 188.

⁷⁷ Mosca affronta il tema dei partiti politici sia nella *Teorica dei governi* (1884), sia negli *Elementi di scienza politica* (1896). In quest'ultima opera, addirittura, assegna ai partiti una collocazione sistematica assai significativa all'interno dell'opera: egli ne tratta infatti nel capitolo VII del suo lavoro, intitolato, per l'appunto, «Chiese, partiti, e sette».

riaffiorare degli antichi timori e accanto all'acutizzarsi della dialettica tra interesse generale e interessi di parte, più di una voce si leva per chiedere una migliore e più efficace presenza partitica. Se De Sanctis rilevava che «in Italia non ci sono partiti, ma clientele»⁷⁸, sottolineando la necessità di una più matura concezione partitica, anche lo stesso Minghetti compie in fondo la medesima operazione. Il suo non è affatto «un iroso pamphlet contro la politica e il sistema dei partiti»⁷⁹, ma piuttosto la denuncia delle degenerazioni di un sistema che egli richiama ad un più virtuoso funzionamento. Come si tengono assieme i timori verso il ruolo fazioso dei partiti con le richieste di una loro più efficace e persino strutturata presenza? A ben vedere, non c'è contraddizione. Si tratta di due componenti della medesima idea liberale di *partito parlamentare*. È proprio il timore della sua natura parziale, infatti che spinge i liberali a relegarne l'azione nel ristretto e assai omogeneo spazio dell'assemblea, proprio per disinnescarne la intrinseca carica di parzialità. Essi non possono infatti fare diversamente, poiché maturano la convinzione che «nella forma parlamentare, la esistenza e la vicenda dei partiti politici [sia] inevitabile»⁸⁰ e quindi, non potendo eliminarli, si trovano costretti a puntare ancora su quel modello, a riproporne la centralità e a cercare di salvaguardarne le residue potenzialità operative. Del resto, il *partito parlamentare* sembrava l'unico in grado di coniugare (pur non senza difficoltà) l'unità politica dello Stato con la naturale pluralità di vedute che rappresentava il necessario corollario di qualsiasi governo rappresentativo.

Vi è poi un secondo profilo di interesse – in parte già accennato – che l'opera di Marco Minghetti solleva e che risulta forse ancora più stimolante del primo. Essa inaugura infatti un modo diverso di guardare al partito politico, segna un allargamento del campo di indagine. Con Minghetti l'inquadramento del fenomeno partito non è più confinato all'interno di una mera teorica del regime parlamentare, ma entro un contesto più ampio, quello del complessivo rapporto con lo Stato e con la sua amministrazione. Ci pare si tratti di un passaggio assai rilevante perché rilevatore di quel processo di progressiva statualizzazione della sfera pubblica che, dall'unità d'Italia in poi aveva portato ad identificare sempre di più il frutto delle lotte risorgimentali con un'entità ben precisa, lo Stato di diritto appunto, e, in particolare, con la sua più perfetta e concreta incarnazione: la pubblica amministrazione. E se Minghetti (e in parte anche Spaventa) compiono un primo decisivo passo in questa direzione, sarà poi con l'avvento della scuola giuridica nazionale e con la costruzione di un compiuta *Staatslehre* italiana che la riflessione sul partito verrà completamente assorbita (e al tempo stesso esaurita) in un'unica dimensione: quella del suo rapporto con lo Stato di diritto.

⁷⁸ La frase è citata da TURIELLO, *Governo e governati*, cit., nota 18, p. 127.

⁷⁹ N. IRTI, *La religione della legge in Marco Minghetti*, prefazione a MINGHETTI, *I partiti politici e l'ingerenza loro*, cit., p. VII.

⁸⁰ MINGHETTI, *I partiti politici*, cit., p. 216.

1.4 Partito e Stato di diritto. La scuola giuridica nazionale.

Anche in Germania del resto era accaduto lo stesso, anche se con vent'anni di anticipo. Se Mohl e Bluntschli avevano infatti espresso «alcune tra le più alte e mature versioni della teoria liberale del partito di opinione»⁸¹, fu con Treitschke che si compì probabilmente un primo passo in avanti e si spostò l'analisi sul rapporto tra Stato e partiti politici, analisi poi affinata ulteriormente da Paul Laband. Ma non fu un semplice aggiustamento del tiro dell'indagine; v'era di più. In particolare, sembra possibile rinvenire uno scarto semantico e metodologico, che potremmo sintetizzare nel passaggio da una sfera *descrittiva* ad una sfera *prescrittiva*. Non si trattava più, in altre parole, di immaginare – come avevano fatto Mohl e Bluntschli⁸² – una forma di partito ideale, che poteva essere quella statuale o quella politicamente più pura. Treitschke entra assai più decisamente nel merito del problema; e lo fa per denunciare il pericolo che i partiti politici rappresentavano per quel suo Stato la cui essenza egli definisce così: «in primo luogo potenza, in secondo luogo potenza e in terzo luogo ancora potenza»⁸³. Con Treitschke scompaiono così le classificazioni tipologiche dei vari partiti, per lasciare il posto ad una lettura assai più funzionale del loro ruolo. Così quella caratteristica fondamentale dei partiti, vale a dire la loro parzialità e la particolarità degli interessi di cui si facevano portatori, cessa di essere un elemento da mitigare attraverso appelli ad una certa sensibilità verso l'interesse generale, per riuscire in tal modo ad attingere ad un'ideale superiore di partito. Essa diviene un dato ineliminabile e, pertanto, anche un problema che la scienza giuridica e la classe dirigente liberale dovevano affrontare. Occorreva, in altre parole, tenere la faziosità del partito «ben lontana dalla superiore 'imparzialità' (*Unparteilichkeit*) dell'ordinamento del governo dello Stato»⁸⁴. Si inaugura quindi una precisa ed esplicita relazione tra Stato e partito: una relazione conflittuale. Per dirla con le parole pur moderate di Silvio Spaventa, se da un lato occorreva riconoscere che la direzione politica impressa al governo dalla maggioranza rappresentava una caratteristica fisiologica del regime parlamentare, dall'altro andava chiaramente affermato che tuttavia «questa direzione dello Stato data dal partito preponderante, non deve

⁸¹ AMATO, *Il problema «partito»*, cit., p. 3.

⁸² Non è un caso che le riflessioni di Mohl e Bluntschli siano sovente citate come riferimenti essenziali per la scienza politologica. Pur essendo entrambi giuristi, e Bluntschli lo fu certamente più di Mohl, le loro analisi sui partiti politici si attestarono sempre su un piano sostanzialmente descrittivo e poco suggerirono sulla concreta sistemazione dei partiti all'interno della teoria dello Stato prussiano – tedesco.

⁸³ G. VON TREITSCHKE, *Bundesstaat und Einheitsstaat* (1864) in Id., *Historische und politische Aufsätze, vornehmlich zur neuesten deutschen Geschichte*, Leipzig, 1886, vol. III, p. 71.

⁸⁴ AMATO, *Il problema «partito»*, cit., p. 105.

opprimere lo Stato, cioè la giustizia e l'eguaglianza giuridica»⁸⁵. Il nuovo pericolo da evitare quindi era che «che la Politica uccid[esse] il diritto»⁸⁶.

Dall'unità d'Italia in poi, e ancora per circa vent'anni, l'attenzione della classe dirigente italiana si era prevalentemente rivolta al rafforzamento del sistema politico-costituzionale e tale difesa, per buona parte, aveva coinciso con la difesa del regime parlamentare, col rafforzamento del ruolo di quella Camera elettiva che aveva progressivamente ridimensionato le prerogative regie e aveva così permesso il formarsi di un Governo di gabinetto. Sul finire del secolo tuttavia, la forma di governo parlamentare, che ormai sembrava essersi stabilizzata, torna ad essere minacciata. Non più però da un eventuale riviviscenza delle prerogative che lo Statuto affidava alla Corona, ma da un nuovo doppio pericolo. Viene minacciata da un pericolo esterno alle istituzioni, quello rappresentato dalla conflittualità che, esplosa sull'onda della questione sociale, minacciava seriamente il principio di unità politica dello Stato nazionale. Ma d'altro canto, la forma di governo parlamentare dovette cominciare a difendersi anche da sé stessa, da un pericolo interno cioè rappresentato dalla crisi di legittimazione delle stesse istituzioni. Stando così le cose, era evidente che non poteva più bastare una riflessione tutta interna alla classe politica che richiamasse i protagonisti a quella tensione morale indispensabile, non solo per governare, ma anche per educare il paese e condurlo ad un più elevato livello di civiltà. Non era più sufficiente invocare, insomma, un modello ideale di partito virtuoso. Occorreva invece rafforzare le istituzioni; bisognava «creare un complesso di norme giuridiche che limit[assero] rigorosamente le facoltà e i poteri dell'amministrazione, per modo che il legittimo potere dei partiti non possa mai degenerare in smodata prevalenza degli speciali interessi»⁸⁷. Si trattava cioè di contrapporre ai partiti il valore della legge, di limitare la politica imbrigliandola attraverso il diritto.

Fu con la mirabile costruzione sistematica prodotta da Vittorio Emanuele Orlando che questa esigenza si realizzò nella sua più piena essenza. Limitare l'ambito di azione dei partiti politici attraverso la creazione di garanzie di autonomia per il potere giudiziario come sosteneva Marco Minghetti, oppure attraverso la creazione della giurisdizione amministrativa, causa per la quale si spese grandemente Silvio Spaventa, rispondevano alla logica di frenare la politica con il diritto. Ma rimanevano soluzioni isolate a problematiche specifiche e puntuali. Orlando compì invece un notevole salto di qualità, prefiggendosi uno scopo ben più ambizioso: quello di ri-

⁸⁵ S. SPAVENTA, *Giustizia nell'amministrazione (discorso pronunciato all'Associazione costituzionale di Bergamo, la sera del 7 maggio 1880)*, ora in Id., *La giustizia nell'amministrazione*, Torino, Einaudi, 1949, p. 61.

⁸⁶ G. ARCOLEO, *Il gabinetto nei governi parlamentari*, Napoli, Jovene, 1881 p. 217.

⁸⁷ L. MINGUZZI, *Governo di gabinetto e governo presidenziale*, Forlì, Stab. Tip. G.B. Croppi, 1885, p. 188.

costruire sistematicamente l'intera architettura statale, di creare cioè una teorica complessiva dello Stato di diritto. Sulla falsariga di quello che era già avvenuto in Germania, ad opera soprattutto di Paul Laband.

Ancora una volta, il parallelo con la Germania risulta illuminante. Laband aveva improntato già il suo saggio giovanile *Budgetrecht nach den Bestimmungen der preussischen Verfassungsurkunde* (1871) ad una «rigida opposizione politica – diritto»⁸⁸. Il problema dal quale egli aveva preso le mosse in questo scritto era il conflitto istituzionale che vedeva contrapporsi Bismarck alle Camere e, in merito al quale, la costituzione prussiana nulla diceva. Ora, per colmare questa lacuna e uscire quindi dalla crisi, Laband avrebbe potuto imboccare una strada tradizionale, quella che passava per i classici *Grundsätze*, i principi storico – politici che offrivano criteri interpretativi utili per riportare la concordia in caso di conflitto tra poteri. Egli scelse però di risolvere il problema per altra via, colmando la lacuna costituzionale non sulla base di un'interpretazione storico-politica, ma attraverso operazioni logiche, «laddove 'logico' deve essere inteso in antitesi a 'politico', nel senso di ragionamento deduttivo che si pone all'interno delle strutture date, dalla presente configurazione del potere statale, senza far ricorso ad ideali 'politici'»⁸⁹. Questa netta contrapposizione tra le ragioni della politica e quelle del diritto, già chiaramente delineata nel 1871, trova poi pieno compimento nell'opera più significativa di Laband, lo *Staatssrecht des deutschen Reiches* del 1876. Il passaggio fondamentale è certamente dato dalla teorizzazione della personalità giuridica dello Stato che rappresenta la quadratura del cerchio e il coronamento di quell'operazione di sostanziale identificazione tra giuridico e statale, avviata già negli anni precedenti. Se Treitschke aveva difeso la *Unparteilichkeit* dello Stato sotto un profilo essenzialmente politico, Laband si spinge oltre e predispone una difesa potentissima a guardia del baluardo statale. Vi pone il diritto, che rivendica orgogliosamente la propria neutralità e la propria natura scientifica e lo fa, in primo luogo, per distinguersi dalla mutevolezza e dalla labilità della politica. Ed è proprio in virtù di questo, che esso può poi autoproclamarsi unico legittimo interprete della superiore sovranità statale. Lo Stato si identifica con la comoda e autorevole scientificità del diritto e quest'ultimo si identifica con la potenza del primo, con la sua struttura, in altre parole con la sua *Ordnung*, il cui significato – giova ricordarlo – è al tempo stesso quello di ordinamento ma anche di ordine. Con Laband, il diritto finisce quindi per sequestrare lo Stato e quali conseguenze questo comportasse per i partiti politici lo si comprende efficacemente già dalla introduzione dello *Staatrechts des deutschen Reiches*, quando il giurista afferma: «Die Verfassung des Reiches ist nicht mehr der Gegenstand des Parteistreites, sondern sie ist die gemeinsame Grundlage für alle Parteien

⁸⁸ FIORAVANTI, *Giuristi e costituzione politica*, cit., p. 306.

⁸⁹ *Ivi*, p. 312.

und ihre Kämpfe geworden»⁹⁰. La costituzione prussiana, tangibile punto di congiunzione tra *Reich* e *Recht*, viene sottratta al conflitto partitico; anzi, per usare le parole di Laband, cessa di essere l'oggetto di tale conflitto, per divenire invece il *fondamento* della loro esistenza e delle loro battaglie.

Sottrarre le istituzioni alla temperie politica fu anche l'obiettivo di Vittorio Emanuele Orlando⁹¹. Obiettivo ambizioso, indubbiamente, e complesso. Ma ciò nonostante primario. Tutte le parti della teorica orlandiana sono fondamentalmente dedicate a perseguirlo: dalla rifondazione epistemologica della scienza del diritto pubblico, alla creazione – sulla base di tale rinnovamento metodologico – di una scuola giuridica nazionale, fino all'obiettivo più ambizioso e mirabile, vale a dire l'intera ricostruzione di una teoria dello Stato effettuata con metodo giuridico. L'operazione di Orlando, quindi, non è affatto neutrale, e si snoda su più piani.

Dalla lezione di Savigny egli aveva tratto una precisa idea del ruolo della scienza giuridica, che non poteva più limitarsi alla mera esegesi, ma doveva invece ritagliarsi un ruolo creativo, di produzione del diritto (un ritorno di protagonismo, peraltro, che nella felicissima stagione degli anni Ottanta del secolo XIX, non riguardò soltanto la dottrina giuspubblicistica, ma la scienza giuridica tutta⁹²). Una scienza giuridica, quindi, che produca diritto: ma come? Attraverso l'interpretazione certo, ma non solo. Anche attraverso quella figura ideale di giurista-legislatore nella quale il Maestro siciliano credeva così tanto, da affermare in un discorso tenuto alla Camera nel 1912: «qui siamo tutti giuristi; naturalmente, essendo legislatori, dobbiamo essere *a fortiori* giuristi»⁹³. Ma la giuspubblicistica per svolgere questo ruolo aveva bisogno di strumenti tecnici più affilati. Strumenti che mettessero al riparo le proprie costruzioni da tutte quelle obiezioni di stampo storico, filosofico, sociologico e politico che avevano prodotto «questa influenza disastrosa, che mentre lo studioso di diritto privato ha finito col considerare i princi-

⁹⁰ P. LABAND, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches* (1876), vol. I., Aalen, Scientia Verlag, 1964, p. V.

⁹¹ Sul pensiero di Orlando e sulla giuspubblicistica del suo tempo si vedano, tra gli altri, G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di Vittorio Emanuele Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1980; M. FIORAVANTI, *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2001; P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana 1860-1950*, Milano, Giuffrè, 2000.

⁹² Basti ricordare in nomi di Ferri per il diritto penale oppure quelli di Cimbali, Cogliolo, Chironi, Salvioli per la scienza civilistica. Per un'accurata esposizione del fondamentale tornante rappresentato dagli anni Ottanta, si cfr. ancora GROSSI, *Scienza giuridica italiana*, cit., pp. 13 e sgg.

⁹³ V.E. ORLANDO, *Discorso in tema di riforma della legge elettorale politica. Tornata del 15 maggio 1912 in Discorsi parlamentari di Vittorio Emanuele Orlando*, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, 1965, vol. III, p. 1006. Il corsivo è nel testo. Nello stesso senso si veda anche M. FIORAVANTI, *Kelsen, Schmitt e la tradizione giuridica dell'Ottocento, in Crisi istituzionale e teoria dello Stato in Germania dopo la prima guerra mondiale*, a cura di G. Gozzi e P. Schiera, Bologna. Il Mulino, 1987.

pi giuridici come esistenze reali, a noi cultori di diritto pubblico appaiono come creazione dell'arbitrio, e, per naturale conseguenza, quella chiarezza, quella precisione, quella sicurezza che contraddistinguono lo studio di un rapporto di diritto privato, si mutano, nel campo del diritto pubblico, in incertezza, in oscurità, in confusione»⁹⁴. Occorreva una scienza del diritto pubblico che fosse soprattutto giuridica e che, attraverso il diritto, costruisse la propria teoria dello Stato.

Ma per farlo occorre procedere, innanzi tutto, ad una distinzione fondamentale o meglio, ad una «separazione ben netta, nel procedimento logico, fra *diritto* e *politica*, fra *ordine giuridico* e *ordine politico*»⁹⁵. Cosa intendeva dire Orlando quando parlava di una separazione ben netta? Alludeva certo ad una distinzione logica, alla necessità di non confondere i piani del ragionamento, certo. Ma non solo. Affermava anche e soprattutto un preciso giudizio di valore, una scelta di campo, che sottintendeva un chiaro ordine gerarchico: tra la vaghezza della politica e la scientificità del diritto era a quest'ultima che ci si doveva necessariamente affidare.

È da questo basilare assunto che occorre prendere le mosse per ricostruire quale ruolo egli riconoscesse ai partiti all'interno del suo Stato di diritto e, per farlo, occorre mettere in relazione alcuni basilari punti cardine dell'architettura orlandiana che, in materia di partiti politici, ci sembrano essenzialmente tre: a) la personalità giuridica dello Stato (intimamente connessa con la sovranità dello stesso); b) il Governo di gabinetto, quale forma di governo statutaria; c) la rappresentanza politica concepita come scelta dei migliori.

Cominciamo dal primo profilo. Il riconoscimento della personalità giuridica dello Stato è certamente un concetto basilare per Orlando, così come lo era stato per la *Staatsrechtslehre* tedesca. Dietro l'affermazione della personalità giuridica dello Stato e della sua sovranità sta, evidentemente, l'intento di liquidare immediatamente ogni possibile incertezza circa l'occupazione dello spazio pubblicistico da parte degli attori presenti al suo interno. Lo Stato di diritto ottocentesco, infatti, finisce per occupare completamente quello spazio forte di una duplice attribuzione: da un lato il supremo carattere della sovranità e, dall'altro l'altrettanto fondamentale carattere della personalità giuridica. Così facendo lo Stato di diritto acquista non solo la legittimazione all'esercizio della sua autorità (che gli deriva dalla titolarità del potere sovrano), ma anche gli strumenti per esercitarla (il più importante dei quali, in uno spazio organizzato giuridicamente, non poteva che essere la personalità giuridica). Ma se lo Stato possiede

⁹⁴ V.E. ORLANDO, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico* (Prolusione letta nell'Università di Palermo l' gennaio 1889), Modena, Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza della R. Università di Modena, 1925, p. 11.

⁹⁵ V.E. ORLANDO, *Programma* in «Archivio di diritto pubblico», Palermo, 1891, vol. I, p. 7. Sul punto specifico si veda anche il recente contributo di D. QUAGLIONI, *Ordine giuridico e ordine politico in Vittorio Emanuele Orlando* in «Le Carte e la Storia», Bologna, Il Mulino, 2007, I, pp. 17 e sgg.

entrambe queste caratteristiche, ecco che nell'agone pubblicistico non c'è più spazio per altri soggetti o, meglio ancora, nell'agone pubblicistico ogni possibile relazione tra lo Stato e altri soggetti sarà inevitabilmente caratterizzata da un rapporto di subordinazione dei secondi rispetto al primo.

Ma questo cosa comportò per il partito politico? Le conseguenze furono enormi. Il partito venne di fatto espulso dalla teoria dello Stato di diritto. Abbiamo già visto come, in età liberale, il partito fosse concepito essenzialmente come *partito parlamentare*. Lo era per funzione, per intima natura. Con la costruzione del *Rechtsstaat* orlandiano non ci si limita a confermare questa idea, ma ci si spinge decisamente oltre. Lo Stato diviene infatti una costruzione giuridica, che parla la lingua del diritto. E il diritto non poteva ammettere all'interno del proprio raffinato e chiuso sistema elementi spuri, contaminazioni esterne. Non poteva quindi ammettervi il partito, che non apparteneva al suo mondo, ma a quell'altro, labile e fumoso, della politica. Questo naturalmente non significa che nella ricostruzione orlandiana scompaia ogni possibile spazio per la sfera politica. Significa semplicemente che la politica entra nel *Rechtsstaat* per il solo e unico tramite dell'attività parlamentare. Certo, di fatto i partiti continuarono ad agire all'interno dell'assemblea, ma la loro divenne una presenza informale, priva di cittadinanza.

Lo conferma anche il secondo caposaldo della teoria dello Stato di Orlando, vale a dire il Governo di Gabinetto. Come sappiamo, questo trovava il suo fulcro teorico nel principio della doppia investitura: quella (popolare) della Camera da un lato, quella (istituzionale) del Monarca dall'altro⁹⁶. Quest'ultima, in particolare, aveva il compito imprescindibile di garantire un fondamento di legittimità istituzionale all'esecutivo, un «fondamento giuridico» lo definì significativamente Orlando nei suoi *Principii di diritto costituzionale*⁹⁷, per un governo che altrimenti sarebbe stato dotato solamente di un'investitura politica. Siamo evidentemente di fronte ad un percorso ascendente volto ad emendare le istituzioni statuali da ogni valenza politica. Non era sufficiente, cioè estromettere il partito per lasciare alla Camera il monopolio del dibattito politico⁹⁸. Perché poi, quando successivamente nell'assemblea si determina una maggioranza disposta ad appoggiare il Governo (non si parla di concessione della fiducia giacché l'istituto della fiducia parlamentare dovrà aspettare ancora un po' prima di essere istituzionalizzato), ecco che Orlando sente il bisogno di una

⁹⁶ Si confronti M. FIORAVANTI, *Sovranità e forma di governo*, in *La Costituzione italiana* a cura di M. Fioravanti e S. Guerrieri, Roma, Carocci Editore, 1999.

⁹⁷ V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1890, II ed., p. 206.

⁹⁸ E a sottolineare quale ruolo il grande giurista palermitano riconoscesse ai partiti politici nell'ambito della teoria del Governo di gabinetto, vale la pena segnalare che proprio nei suoi *Principii di diritto costituzionale*, egli riservava al nostro tema solo pochissime righe in chiusura della sua dissertazione sul governo di gabinetto.

nuova scrematura. Occorre un nuovo filtro, naturalmente istituzionale, naturalmente apolitico.

E a completare l'estromissione del partito dalla teorica del Rechtsstaat giunge infine il vero punto di partenza di quel percorso ascendente, vale a dire la teoria della rappresentanza politica. È noto come per la principale dottrina liberale europea il diritto di voto non fosse «un diritto innato [...], ma una vera funzione, una funzione per la quale si richiedono certe determinate attitudini di capacità»⁹⁹. Così facendo, essa spostava significativamente il centro di imputazione della situazione giuridica dall'individuo allo Stato¹⁰⁰. Ma se il momento elettorale diviene nient'altro che la selezione dei migliori, una semplice scelta delle personalità più adatte a ricoprire l'incarico di Deputato, allora il cerchio si chiude. E si chiude senza lasciare alcun margine di azione al partito. Se l'elettore con il voto sceglie semplicemente la personalità più degna di ricoprire l'ufficio di membro della Camera, quest'ultima evidentemente sarà chiamata non a *rappresentare il volere*, ma ad *interpretare l'interesse* della nazione. E per farlo, sia beninteso, avrà comunque bisogno di superare un ulteriore vaglio istituzionale, rappresentato dall'investitura regia del governo.

Il partito ne esce completamente schiacciato. Schiacciato dal basso da una nozione di rappresentanza ormai depurata da ogni possibile significato politico¹⁰¹ e schiacciato dall'alto, dalla soggettività ingombrante di un Parlamento in cui i partiti sono formalmente chiamati ad operare, ma all'interno del quale sono di fatto destinati a liquefarsi. Il fatto che poi Orlando recuperi il fondamentale collegamento tra società ed istituzioni attraverso un'impostazione organicistica di matrice savignyana al centro della quale sta certamente il concetto di *popolo*, questo è un problema di cui in questa sede non è dato occuparsi¹⁰². Ciò che preme, invece, è sottolineare come il partito politico fondamentalmente scompaia dalla ricostruzione teorica di Orlando, essenzialmente sacrificato sull'altare di quella rivoluzione metodologica che se da un lato rappresenta certo la ci-

⁹⁹ G. MOSCA, *Sulla riforma elettorale politica. Discorso pronunciato alla Camera dei Deputati nella tornata del 7 maggio 1912*, in Id., *Ciò che la storia potrebbe insegnare. Scritti di scienza politica*, Milano, Giuffrè, 1958, p. 353.

¹⁰⁰ Cfr. V.E. ORLANDO, *Delle forme e delle forze politiche secondo H. Spencer* in Id., *Diritto pubblico generale. Scritti varii coordinati in sistema 1881-1940*, Milano, Giuffrè, 1954.

¹⁰¹ Sulla marginalità della rappresentanza elettiva nell'Italia liberale è tornato recentemente anche Raffaele Romanelli: «Questa è la tesi: il liberalismo italiano si caratterizza per l'appunto per il ruolo del tutto secondario che vi occupa la rappresentanza politica elettiva rispetto ad altri temi come quelli dello Stato, delle autonomie, della giustizia amministrativa, o della divisione dei poteri» (R. ROMANELLI, *Importare la democrazia. Sulla costituzione liberale italiana*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009, p. 150).

¹⁰² Si rimanda a M. FIORAVANTI, *Popolo e Stato negli scritti giovanili di Vittorio Emanuele Orlando*, in Id., *La scienza del diritto pubblico*, vol. I, pp. 67-180

fra principale dell'opera del Maestro siciliano, dall'altro rivela anche tutta la 'politicità' di una ricostruzione orientata «ad un ben determinato programma di politica istituzionale, di (concorso alla) costruzione (giuridica) dello Stato nazionale»¹⁰³.

In conclusione, possiamo dunque affermare che il pensiero liberale sul partito politico trova nella svolta metodologica orlandiana di fine secolo un punto d'approdo, perché con essa l'eterna dialettica tra unità e pluralità pare finalmente raggiungere un suo equilibrio. Gli appelli alla virtuosità dell'agire politico che, nella seconda metà del secolo, erano fioriti da più parti allo scopo di salvaguardare il principio di unità nazional-statuale si erano infatti dimostrati sterili, ed è solo con la scuola giuridica nazionale che si cambia radicalmente pagina. La garanzia del principio di unità a partire dagli anni '80 non viene più ricercata all'interno della dimensione politica, rifiutata anzi con forza proprio perché incapace di garantire certezze. L'unico garante dell'unità nazionale e della supremazia dell'interesse generale diviene il diritto. Ciò che questo ha comportato per le sorti del partito politico si è già visto, ma vale la pena aggiungere una notazione. Il partito di cui si è trattato finora era il *partito parlamentare* dei liberali, quello ricostruito a partire dalle diffidenze settecentesche, per poi rivalutarlo alla luce della grande tradizione costituzionale inglese. Ma in Europa, negli stessi anni, andava nascendo una diversa tipologia di partito: il *partito di massa*. Sul modello della socialdemocrazia tedesca, infatti, andavano lentamente nascendo e strutturandosi i partiti di ispirazione socialista in tutto il continente e, di lì a pochi anni, questi verranno affiancati da quelli di ispirazione cattolica. Sul modo col quale lo Stato di diritto liberale si porrà nei confronti di questi nuovi protagonisti della vita pubblica, si dirà nel capitolo seguente. Per adesso, sia sufficiente un'osservazione. Se la scuola giuridica nazionale si schierò compatta a difesa della fortezza giuridico-statuale, esiliando dalla propria ricostruzione teorica il partito, vi fu un nutrito (e autorevole) gruppo di giuristi, quelli che per intendersi vengono solitamente definiti come preorlandiani, che proprio a causa della loro eterodossia rispetto alla lezione metodologica di Orlando, tennero nei confronti del tema 'partito', un atteggiamento piuttosto diverso. Vale la pena chiudere il capitolo, allora, dando conto anche di questo approccio.

1.5 Il partito visto dai giuristi non-orlandiani.

La scena dottrinale italiana di fine Ottocento non è, come sappiamo, unicamente rappresentata da Vittorio Emanuele Orlando e dalla sua scuola giuridica nazionale. E forse non è neppure corretto parlare, come fanno notare alcuni studiosi, di una loro decisa egemonia. È sta-

¹⁰³ A. MASSERA, *L'influenza della cultura tedesca sulla prolusione orlandiana* in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1989, fasc. IV, p. 965.

ta la scienza costituzionalistica posteriore ad apprezzare la più rigorosa scientificità, la migliore caratura tecnico-giuridica di Orlando e dei suoi; tanto da definire gli altri per differenza, tanto da indulgere verso la «convinzione della non giuridicità degli studi dei *preorlandiani*»¹⁰⁴. Non si tratta qui di ricercare un giudizio forse più storiograficamente equilibrato dell'opera di questi ultimi¹⁰⁵, ma analizzare il loro pensiero attorno al problema 'partito' ci permette comunque di metterne in luce alcune lungimiranti intuizioni, alcune aperture teoriche decisamente originali, rispetto ai dettami della scuola giuridica nazionale. Più esattamente, autori come Ferracciù, Arangio Ruiz, Siotto Pintor, Arcoleo, Palma, Miceli, Scolari, solo per citare alcune delle voci maggiormente significative tra i costituzionalisti, manifestarono una certa attenzione nei confronti del nascente pluralismo sociale di fine secolo e questo li portò a ragionare sul partito politico da posizioni certo poco ortodosse per l'epoca, ma assai interessanti per noi. Cerchiamo allora di abbozzare una sommaria ricostruzione del loro itinerario intellettuale, evidenziando le differenze rispetto alla dottrina orlandiana.

Nel complesso, questi autori furono accomunati da un rifiuto (a volte netto, a volte manifestato invece sottoforma di accoglimento con molte riserve) di quello che era il cardine principale di tutta la svolta metodologica di Orlando, vale a dire la netta separazione tra ordine giuridico e ordine politico. Valga per tutti la nettissima presa di posizione di Brunialti, probabilmente il critico più radicale dell'indirizzo metodologico orlandiano: «disconoscere il carattere di scienza politica al diritto costituzionale equivarrebbe a disconoscerne l'obbietto»¹⁰⁶. Ma sarebbe fuorviante, e almeno in parte in dottrina ci pare che lo sia anche stato, ridurre il conflitto tra scuola giuridica nazionale e giuristi eclettici ad una diatriba tra chi voleva distinguere e chi invece preferiva continuare a confondere i due piani. Perché dietro al rifiuto del radicale distinguo orlandiano troviamo in realtà un rifiuto ben più pregnante: quello di ricostruire cioè il diritto costituzionale unicamente sulla base delle categorie dogmatiche elaborate dalla scienza. Incamminandosi per quella china, pensavano i nostri giu-

¹⁰⁴ G. AZZARITI, *La prolusione orlandiana e la scienza del diritto amministrativo anteriore al 1889*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1989, fasc. IV, p. 970. Il corsivo è di chi scrive.

¹⁰⁵ Sul punto, sia consentito rinviare a M. GREGORIO, *Apologia breve dei non-orlandiani*, in *'Iuris quidditas'. Liber amicorum per Bernardo Santalucia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, pp. 105 e sgg., nel quale si motiva anche la scelta di non usare la definizione, vagamente spregiativa, di *preorlandiani* per preferirle quella di *non-orlandiani*, che si utilizzerà anche in questo lavoro. Per un brillante quadro d'insieme della cultura costituzionale dei giuristi eterodossi rispetto alla scuola giuridica nazionale, si rimanda invece al bel lavoro di L. BORSI, *Storia nazione costituzionale. Palma e i 'preorlandiani'*, Milano, Giuffrè, 2007.

¹⁰⁶ A. BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, Torino, UTET, 1896, vol. I, p. 31.

risti, l'interprete avrebbe finito per non interpretare più la realtà, ma per piegarla al contrario ai propri schemi teorici preconcepiuti. Per usare ancora le parole di Brunialti, «rinnegando o disconoscendo l'azione della politica sul diritto costituzionale si può riuscire ad un mirabile concetto di Stato giuridico, non allo Stato costituzionale moderno»¹⁰⁷. Lo Stato giuridico, quello descritto da Orlando e dalla dottrina germanica era dunque marchiato come un'astrazione, come una costruzione raffinatissima, ma irreali. A questa entità, prodotta da un sofisticato quanto fittizio *Glasperlenspiel*¹⁰⁸, i nostri costituzionalisti contrapponevano invece la realtà tangibile e concreta del moderno Stato costituzionale¹⁰⁹.

¹⁰⁷ *Ivi*, p. 30.

¹⁰⁸ È il titolo originale del celebre romanzo di H. HESSE, *Il giuoco delle perle di vetro*, Milano, Mondadori, 2000.

¹⁰⁹ *Contra* G. CAZZETTA, *Una costituzione 'sperimentale' per una società ideale. Modelli giuridico-politici di Attilio Brunialti* in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», Milano Giuffrè, XV, 1986, pp. 307 e sgg. Focalizzando l'attenzione sul pensiero di Brunialti, infatti, Cazzetta ritiene decisamente da rigettare l'ipotesi di una apertura del giurista vicentino nei confronti del progressivo complessificarsi della società, a cavaliere tra i due secoli. L'obiezione è ben argomentata e pertanto ci pare opportuno spendere alcune parole sul punto, soprattutto perché, in fin dei conti, la sostanza dell'analisi dell'autore, a dispetto delle conclusioni, ci pare condivisibile. È verissimo, ad esempio, che orlandiani e non-orlandiani dividevano sostanzialmente una medesima immagine ideale, tendenzialmente pacificata, del rapporto tra società e istituzioni. Da questo punto di vista, sarebbe quindi certamente sbagliato pensare ai nostri giuristi eclettici come a dei paladini della modernità novecentesca o come a dei campioni del conflitto sociale. Se tuttavia ci accontentiamo di mirare ad un bersaglio più modesto, ci pare comunque possibile rinvenire, in alcune loro posizioni, intuizioni e prese di posizione che certamente non potremmo aspettarci di leggere nelle pagine di Orlando o dei suoi epigoni. E la ragione sta proprio nelle differenti culture costituzionali di riferimento, come del resto sottolinea lo stesso Cazzetta. Se la scuola giuridica nazionale aveva attinto largamente dalla riflessione tedesca (ma non solo da quella, giacché nello stesso Orlando erano ben presenti ascendenze britanniche, tanto che per il Maestro siciliano potremmo addirittura parlare di una cultura costituzionale di matrice anglo-germanica), i non-orlandiani tendenzialmente rifiutarono, in maniera più o meno radicale, gli astratti modelli teutonici e ad essi contrapposero un modello puro di empirismo britannico. E fu proprio questo modello a condurli – ci pare a volte in maniera quasi coartante – ad un approccio più morbido nei confronti della conflittualità sociale. Non dobbiamo dimenticare infatti che, nonostante il loro modello ideale continuasse a rimanere quello di una relazione perfettamente armonica e pacificata tra società e istituzioni, proprio l'esempio britannico insegnava loro che tale pacificazione si poteva raggiungere anche attraverso una dialettica conflittuale, gli esempi della quale certo abbondavano nella storia costituzionale inglese. Potremmo quasi dire che proprio l'esperienza costituzionale britannica era in grado di infondere nei giuristi non-orlandiani un certo fiducioso ottimismo sulla possibilità – nel medio se non nel lungo periodo – di poter comporre il conflitto senza negarlo. Condizione indispensabile per farlo, tuttavia, rimaneva la disponibilità ad accogliere quest'ultimo all'interno di quel contenitore elastico e dotato di potenzialità straordinarie (quasi mistiche potremmo dire) che era la costituzione.

Diffidenti verso l'astrattezza tedesca e con i piedi ben saldi invece nella loro cultura empirico-storicistica di ascendenza britannica, quindi, i giuristi non-orlandiani poterono anche guardare al conflitto sociale con occhiali diversi, per scoprirlo forse meno spaventoso di quanto non apparisse a molti loro colleghi. Esso parve loro, piuttosto, un elemento fisiologico della società italiana, una sua evoluzione naturale (e quindi di per sé benefica), un momento di passaggio necessario. Luigi Palma, ad esempio, già nel 1877, notava radicali cambiamenti nelle manifestazioni popolari, descrivendole come «folte di moltitudini organizzate o in via di organizzazione», nelle quali non era possibile «non vedervi un nuovo popolo in formazione, una rassegna di nuove forze sociali, di nuovi fattori politici che reclamavano [...] la loro parte nella vita pubblica»¹¹⁰. E che queste novità proiettassero significativi riflessi anche all'interno dei paradigmi disciplinari della scienza costituzionalistica era del tutto evidente; ed è in tal senso che ci pare vada interpretata la frase di Arcoleo che individuava «il vero progresso della libertà [...] nello sviluppo continuo dello spirito di associazione»¹¹¹.

Siamo di fronte all'introduzione di forti elementi di discontinuità. La relazione tra Stato e società era stata fino ad allora completamente esaurita dalla dicotomia post-rivoluzionaria che postulava la presenza in campo di due soli soggetti, lo Stato e l'individuo e su questo cardine principale si imperniava l'intera teoria dello Stato di diritto. Era solo in virtù di tale visione che poteva essere pensata, ad esempio, la teoria della rappresentanza intesa come scelta dei migliori. L'accoglimento del pluralismo e il riconoscimento del ruolo sociale dell'associazionismo mettevano invece decisamente a soqquadro le categorie giuridiche della dottrina dominante, perché introducevano un diverso principio ordinante la realtà sociale. Tuttavia questo non dovette preoccupare più di tanto i giuristi eterodossi, giacché essi ritenevano – come si è detto – che la realtà sociale non potesse essere piegata alle categorie interpretative. E così Arcoleo ammoniva gli accoliti di Orlando: «la scienza del diritto costituzionale non presuma creare, raccolga e ordini»¹¹². Perché il diritto era per questi autori essenzialmente un prodotto spontaneo della società e il ruolo della dottrina era quello di raccoglierlo, interpretarlo e sistematizzarlo. Pretendere di crearlo sulla base delle proprie costruzioni teoriche significava ignorare quella «popolare rivelazione del diritto»¹¹³ che non poteva invece non rappresentare il

¹¹⁰ L. PALMA, *La riforma elettorale in Italia* in «Nuova Antologia», 1877, pp. 587-588.

¹¹¹ G. ARCOLEO, *Trattato di diritto costituzionale* (1890) in Id., *Le opere di Giorgio Arcoleo* a cura di G. Paulucci di Calboli Barone e A. Casulli, vol. III, Milano, Mondadori, 1935, p. 19.

¹¹² *Ivi*, p. 18.

¹¹³ S. SCOLARI, *Il Regno e la Sociocrazia*, Venezia, Ferdinando Ongania, 1892, p. 64.

punto di partenza di ogni analisi scientifica. Neppure quando essa portava alla luce istanze di partecipazione politica estranee alla tradizione liberale.

Sia ben chiaro che per i nostri giuristi, il problema non era affatto quello di ricercare un diverso fondamento di legittimazione del potere politico. Non ci troviamo di fronte alla riedizione di ipotesi contrattualistiche che erano e rimanevano un tabù per il pensiero ottocentesco. Pur continuando a pensare che il governo «non deriva[va] la sua esistenza dal consenso del popolo»¹¹⁴, i non-orlandiani avvertirono con forza l'esigenza di reperire un più intimo raccordo tra società e istituzioni, giacché «la essenza del governo libero è tutta e sola nel consenso sincero pieno profondo, onde esso pensa ed opera concordemente in ogni cosa col popolo»¹¹⁵. E ciò valeva anche quando il popolo cessava di essere quella entità storico-naturale descritta da Orlando sulla scia della lezione di Savigny, per scoprirsi invece assai più concreto e reale, un popolo fatto di carne e di sangue, un popolo nient'affatto omogeneo, ma concretamente conflittuale.

La consapevolezza di dover dare una qualche risposta dottrinale ai mutamenti sociali di fine secolo portò i giuristi non-orlandiani ad affrontare la questione 'partito'. Gaetano Arancio Ruiz, ad esempio, nello scrivere una di per sé curiosa *Storia costituzionale del Regno d'Italia*¹¹⁶, nelle ultime pagine della sua opera commentava la crisi politica del 1897 rivolgendosi ai partiti una polemica estremamente lucida e decisamente fuori dal coro, rispetto alla usata retorica antiparlamentare. Arancio Ruiz, abituato a pensare alla sfera costituzionale come inscindibile dai fatti storici e dalla politica, introduce infatti nel ragionamento sui partiti una formidabile novità. Il problema, afferma egli, è che «I partiti non si creano dagli uomini. Questi possono determinare un'opinione pubblica in loro favore, non un partito che è [...] consenso di molte persone in determinate idee, consenso attivo, cosciente, di iniziativa, non sola acquiescenza inerte o propaganda di idee comunicate e ritenute. Il partito [...] dee venir su dal grembo della società, non scendere dall'alto. Da un uomo può derivare il governo, non la forma di governo; la forza politica non la forza sociale; ed il partito è inerente allo sviluppo della forma di governo, è forza sociale, che sostiene un ordinamento politico. Il partito non riconosce opinioni individuali, si bene collettive»¹¹⁷. La lunga citazione è densa di spunti e di riferimenti importantissimi, ma ciò che salta immediatamente agli occhi è

¹¹⁴ *Ivi*, p. 17.

¹¹⁵ *Ivi*, p. XX. La citazione è tratta dalla prefazione dell'autore al volume.

¹¹⁶ Curiosa perché Gaetano Arancio Ruiz, nato nel 1857, era contemporaneo agli eventi costituzionali di cui intendeva ricostruire la storia. Il volume è infatti datato 1898 e l'intorno di tempo oggetto dello studio era proprio il cinquantennio 1848-1898. Cfr. G. ARANCIO RUIZ, *Storia costituzionale del Regno d'Italia (1848-1898)*, Firenze, G. Civelli Editore, 1898 (recentemente ristampato con la presentazione di L. Elia e un'introduzione di L. Carlassarre, Napoli, Jovene, 1985). È a quest'ultima edizione che si riferiscono le citazioni nel testo.

¹¹⁷ *Ivi*, pp. 532-533.

un sostanziale capovolgimento dell'idea liberale di partito. Arangio Ruiz ne liquida infatti con decisione l'idea portante: il concetto bonghiano del partito inteso come articolazione interna della classe dirigente. Il partito, dice Arangio Ruiz, nasce dal basso e non scende dall'alto. Egli sembra quindi riconoscere, forse per primo, quella doppia dimensione del partito politico novecentesco che si sostanzia da un lato, nelle fondamenta politiche e sociali della sua forza e, dall'altro, nella necessaria sua proiezione all'interno della forma di governo. Con quale ruolo? Quello di sostenerla, dice Arangio Ruiz, ma potremmo quasi dire di fondarla. Si trattava di ancorare la società alle istituzioni su basi diverse da quelle fino ad allora sperimentate: non tramite la forza rappresentativa della Nazione o del popolo, né tramite quella simbolica incarnata dalle istituzioni o dalla Monarchia, ma tramite un processo di più concreta e reale legittimazione politica della forma di governo.

A pensarci bene, non è poi così strano che i nostri giuristi siano approdati al partito politico. Se il pericolo che essi avvertivano era chiaramente quello di una crisi di legittimità delle istituzioni, la loro non poteva essere una soluzione alla tedesca. Nessun fondamento astratto di legittimità, per quanto tecnicamente impeccabile, poteva soddisfarli. I non-orlandiani avevano bisogno di una soluzione concreta, occorreva qualcosa di assai più tangibile. E quale *trait d'union* migliore per collegare popolo e governo dei partiti politici? Per ciò era necessario che questi ultimi accettassero di essere meno elitari, meno chiusi alle istanze della società. Occorreva riuscire ad accogliere quanto prima il conflitto sociale all'interno della costituzione liberale e anche i partiti dovevano fare la loro parte. Naturalmente, questo non significa che i non-orlandiani fossero portatori di un modello di partito politico completamente diverso; non furono i paladini del nascente partito di massa. Quando parlavano di partiti politici, si riferivano sempre a quelli di concezione liberale. Ma ne auspicavano un ripensamento, perché ritenevano che soltanto un'opera di convinto rinnovamento sociale potesse colmare la distanza tra governanti e governati e salvare così le istituzioni dal collasso. Col rinnovamento, notava Arcoleo, «si toglie il pericolo dei partiti extralegali; col respingerlo si crea un pericolo per i partiti legali»¹¹⁸.

Ma cosa significava ripensare il partito politico? Significava innanzi tutto ristabilire delle priorità logiche, come sottolineava Arangio Ruiz. Ribadire che i partiti politici dovevano nascere dal basso per culminare in alto, nascere dal ventre della società per poi produrre un pensiero politico e una classe dirigente in grado di interpretarlo. E non il contrario. Ma vi fu anche chi, come Scolari, si spinse oltre, approfondendo non solo il volto sociale del partito politico, ma anche quello istituzionale, quello che, nella concezione liberale, costituiva l'aspetto portante dell'idea stessa di partito, vale a dire il suo operato in seno all'assemblea parlamentare. È

¹¹⁸ ARCOLEO, *Trattato di diritto costituzionale*, cit., p. 24.

curiosa l'operazione intellettuale che fa Scolari, perché risulta speculare a quella compiuta da Minghetti. Mentre quest'ultimo cioè si prefiggeva lo scopo di evitare che la parzialità dei partiti politici potesse influenzare l'amministrazione dello Stato, di per sé improntata invece al perseguimento dell'interesse pubblico, Scolari rovescia l'argomentazione per sottolineare invece proprio le indebite interferenze del governo all'interno della lotta politica. A causare i mali del parlamentarismo, dice Scolari, non è l'eccessiva politicizzazione delle istituzioni, ma piuttosto un insufficiente libertà d'azione dei partiti. La lotta politica deve essere liberata da ogni ingerenza governativa. Solo così potrà essere «gagliarda e quasi febbrile»¹¹⁹, come è d'uopo che sia in un paese civile e progredito. Perché solo dal confronto e, perché no, anche dallo scontro tra le diverse posizioni è in grado di emergere un'opinione maggioritaria davvero autorevole. Non solo. La contesa politica, nell'ottica di Scolari risultava indispensabile anche per un altro fondamentale aspetto. Essa permetteva infatti di creare un Parlamento realmente consapevole dei fermenti che animavano la società e del grado di evoluzione di quest'ultima. Forse persino permeato da essi. E solo questo tipo di Parlamento sembrava in grado di poter leggere adeguatamente quella popolare rivelazione del diritto che esso era poi chiamato a trasformare in legge dello Stato.

Ma per Scolari il pericolo di indebite ingerenze dell'amministrazione nel confronto politico non terminava con il momento elettorale. Anche una volta formato il Parlamento, egli sottolinea una certa dannosa confusione di ruoli, che si trova poi all'origine della diffusa opinione secondo la quale si pensa che «il governo costituzionale sia governo di partito o, in altre parole, che un partito mediante il governo abbia in sua mano le leggi e l'amministrazione, la giustizia, tutto»¹²⁰. Non è così, insiste Scolari; si tratta di una credenza invalsa che affonda le radici in una deprecabile confusione di ruoli. Occorre distinguere, egli afferma, il partito politico in primo luogo dalla maggioranza parlamentare e, in secondo luogo, dall'esecutivo. Se con la prima affermazione, l'autore anticipa scenari decisamente novecenteschi come quello del governo di coalizione, con la seconda ottiene un effetto decisamente dirompente: «non neghiamo [che] il Gabinetto assuma la direzione della cosa pubblica con gl'intenti del partito nelle cui fila ha militato, e che lo suffraga. Per lui è anzi debito d'onore il penetrarsi di quegli intenti [...]. Parimente il partito gli deve essere scorta e sostegno nell'adempimento del suo pubblico dovere, senza però che gli contrasti il libero movimento con l'opporgli il rigore dottrinale delle formule e la egoistica tenacità delle aspettative. Vi sono dunque diritti e obblighi scambievoli fra Governo e Partito ministeriale; ma quegli ne contrae altri col paese e con la storia: perché il governo è per tutti, per la

¹¹⁹ SCOLARI, *Il Regno e la Sociocrazia*, cit., p. 64.

¹²⁰ *Ivi*, nota 13, p. 74.

maggioranza come per le minoranze»¹²¹. In altre parole, Scolari riesce ad immaginare quello che invece gli oppositori di Crispi non riuscirono a mettere a fuoco, ai tempi dell'esperienza della Federazione Cavour e cioè che il partito possiede una sua specifica autonomia rispetto al Gabinetto e persino rispetto alla complessiva maggioranza parlamentare che lo sostiene. Non si trattava di una precisazione capziosa, perché «se [...] non ci fosse differenza tra il governo e il partito, non s'intenderebbe a nostro avviso quale autonomia o libertà di condotta quegli potesse vantare; e qual protezione potrebbero aspettarsene le minoranze...»¹²². È chiaro adesso il rovesciamento di piano rispetto alle tesi di Minghetti. Mentre quest'ultimo attribuiva i mali del parlamentarismo ad una eccessiva influenza dei partiti sull'amministrazione, Scolari la attribuisce al contrario alla incapacità dell'amministrazione di dimostrarsi davvero terza e imparziale. I partiti è bene che facciano il loro lavoro; è l'esecutivo che deve dimostrare di essere davvero il governo di tutti e se corruzione c'è, questa è da imputare proprio «alla credenza, biasimata poc'anzi, che il governo, il quale legittimamente non può essere tranne di maggioranza, debba essere di necessità partigiano»¹²³. Come si può facilmente intuire, anche Scolari sferma un attacco decisivo al cuore dell'idea di *partito parlamentare*, così come era stata concepita dall'Ottocento liberale. In particolare, ne confuta un pilastro capitale, vale a dire la sostanziale indistinzione tra partito, maggioranza parlamentare ed esecutivo. Convinto che la lotta politica non fosse un male inevitabile, ma una concreta e positiva risorsa per il paese, egli cerca di introdurre il pluralismo e la conflittualità politica all'interno della riflessione costituzionalistica, contrariamente a quanto si proponevano Orlando e la scuola giuridica nazionale. E non lo fa attraverso l'usata considerazione in base alla quale diritto costituzionale e politica sono difficilmente separabili, ma ritagliando invece ai partiti politici un preciso ruolo, verrebbe quasi da dire una *funzione*, che non possiamo a questo punto non definire di natura costituzionale.

Tirando le fila del ragionamento sin qui svolto, appare evidente che l'idea di *partito parlamentare* elaborata dalla dottrina giuspolitica ottocentesca non era poi così granitica; e vi fu certamente chi pensò che essa non fosse evidentemente l'unica soluzione possibile. È altrettanto chiaro, però, che a tali conclusioni si poteva giungere solo non allineandosi alla lezione metodologica di Orlando. La cultura giuridica di dichiarato ascendente britannico che accomunava i non-orlandiani si fondava infatti su due fondamentali capisaldi: la concezione del diritto come fenomeno prodotto dalla società e la centralità della costituzione intesa come concreto assetto dei rapporti sociali e politici. Di qui la differenza di approccio nei confronti del pluralismo e della conflittualità sociale e politica. Mentre la

¹²¹ *Ivi*, nota 13, p. 75.

¹²² *Ivi*, p. 78.

¹²³ *Ivi*, p. 84.

scuola giuridica nazionale cercava di neutralizzare (nel senso schmittiano del termine) il pluralismo all'interno della granitica costruzione dello *Stato di diritto*, i non-orlandiani avvertivano invece l'esigenza di accoglierlo all'interno della costituzione liberale. E per farlo, dovevano non solo riconoscerlo, ma anche trovare dei canali adeguati in cui poterlo convogliare. Il partito politico rappresentò quindi per alcuni di loro proprio un fertile terreno di riflessione, ideale per sperimentare le proprie intuizioni. Va da sé, tuttavia, che queste intuizioni rimasero tali. Da esse non scaturì nessuna organica proposta interpretativa in grado di suscitare il consenso della dottrina. E non poteva essere che così. In primo luogo, perché i giuristi eterodossi non riuscirono mai ad elaborare costruzioni sistematiche in grado di competere con la *Rechtsstaatslehre* di Orlando (anche in virtù del fatto che essi non attinsero mai ad una lettura radicalmente alternativa del rapporto tra società e istituzioni¹²⁴). Ma soprattutto, come vedremo nel capitolo successivo, perché la strategia messa in campo dalla scuola giuridica nazionale per fronteggiare il pluralismo e la questione sociale, già di per sé teoricamente più solida, trovò poi, nell'età giolittiana, una concreta incarnazione che sembrò confermarne la validità.

¹²⁴ Cfr. CAZZETTA, *Una costituzione 'sperimentale' per una società ideale*, cit., p. 311.

CAPITOLO 2

IL NOVECENTO E LA CRISI DEL PARTITO PARLAMENTARE

2.1 L'età giolittiana: l'illusione del pericolo scampato.

È un'età singolare quella giolittiana, almeno se vi guardiamo dalla prospettiva da noi assunta. La storiografia la descrive come una sorta di età dell'oro del liberalismo italiano, l'apice dello Stato di diritto liberale, il momento in cui la forma di governo statutaria – e con essa anche il modello di partito che era chiamato ad operarvi – danno la migliore dimostrazione di efficienza possibile. È in quegli anni che l'Italia liberale matura la convinzione dello scampato pericolo. La crisi di fine secolo sembrava ormai alle spalle e il fattore che l'aveva innescata, la minaccia del conflitto sociale, non faceva più così paura. Si diffonde cioè la sensazione di aver finalmente trovato il modo di venire incontro alle richieste delle masse popolari senza tuttavia mettere in pericolo le fondamenta dello Stato di diritto. E tuttavia sappiamo che si trattava di una falsa illusione. Quegli stessi anni covano infatti anche tutti i principali fattori di erosione che, di lì pochissimo, condurranno non solo ad una nuova crisi del *Rechtsstaat* italiano, ma addirittura al suo definitivo superamento. E sarà proprio il partito, o meglio la comparsa sulla scena di un nuovo modello di partito sconosciuto alla elaborazione ottocentesca, vale a dire il partito di massa, a seppellire lo Stato di diritto liberale, a far saltare tutta la raffinatissima creatura teorica di Orlando e della scuola giuridica nazionale. La data fatale, sotto questo profilo, è nota. Ma le premesse della svolta databile nel biennio 1919-1920, sono da ricercare proprio in questo primo scorcio di secolo, in quella età giolittiana che paradossalmente inaugura il Novecento presentandosi però come l'ultimo brillantissima proiezione del secolo precedente. Un'età quindi che giunge forse fuori tempo massimo, ma che in fondo aveva le sue buone ragioni per confidare nel futuro.

La principale di queste stava nel diverso atteggiamento che Giolitti tenne di fronte al conflitto sociale. I Ministeri insediati all'indomani della caduta di Crispi, quelli di Rudini, Pelloux e Saracco in particolare, fronteggiarono i moti popolari col pugno di ferro, mettendo così a nudo tutte le difficoltà di una classe dirigente che si dimostrava incapace di li-

berarsi da quella sorta di «complesso di stato d'assedio»¹ che la affliggeva. Un atteggiamento ben incarnato dal *Torniamo allo Statuto* (1897) di Sonnino, quasi un lockeano 'appello al cielo', l'invocazione al 'ritorno' ad una monarchia costituzionale pura, che suonava assolutamente paradossale, visto che il paese non l'aveva mai conosciuta². Giolitti scava invece una marcata discontinuità con i ministeri precedenti. Egli non solo decide di affrontare il conflitto sociale attraverso la ricerca di soluzioni negoziate e rifiutando per quanto possibile l'uso della forza. Si spinge molto più in là: riconosce cioè alla richieste popolari dignità e cittadinanza nel discorso pubblico. Scrive lo stesso Giolitti nelle sue memorie: «persisteva ancora [...] la tendenza a considerare come pericolose tutte le associazioni dei lavoratori; tendenza che era l'effetto di scarsa conoscenza delle nuove correnti economiche e politiche [...] e che rivelava come non si fosse ancora compreso che la organizzazione degli operai camminava di pari passo col progresso generale della civiltà»³. Il successo di Giolitti sta proprio in questo sforzo, quello di rendere le istituzioni veramente terze rispetto al conflitto sociale. Quest'ultimo cessò di essere considerato solamente come una minaccia all'ordine costituito (all'ordine pubblico, così come a quello sociale ed economico), ma divenne piuttosto una dinamica naturale, che lo Stato doveva essere capace di gestire ponendosi come arbitro tra le parti e operando una «continua mediazione tra ceti e interessi diversi»⁴. La classe dirigente liberale tornò così a riappropriarsi della propria storica capacità di leggere e guidare l'evoluzione sociale, riuscì a superare paure e diffidenze, a recuperare la propria vocazione al progresso. Ritornò insomma alla sua familiare fiducia positivistica nelle *magnifiche sorti e progressive*. Ma non solo. Così facendo, raggiunse anche un importante obiettivo politico: riconoscere alle masse popolari cittadinanza attiva all'interno del processo di emancipazione e progresso civile cui era destinata la nazione, infatti, significava anche spuntare le armi alle estreme rivoluzionarie, privarle del ruolo di uniche forze legittimate a dar voce ai bisogni degli oppressi. Convivono continuità e discontinuità nella cultura politica del

¹ E. GENTILE, *L'Italia giolittiana 1899-1914* (1977), Bologna, Il Mulino, 1990, p. 9.

² Negli stessi termini si espresse Arangio Ruiz il quale, in una sua prolusione modenese del 1899, così stigmatizzò la provocazione di Sonnino: «*Torna* in un luogo chi vi è stato; *torna* ad un uso chi l'ha un tempo seguito; noi, riguardo alla forma di governo, nello Statuto non siamo stati mai, le norme che esso prescrive per il potere esecutivo non abbiamo mai seguite» (cfr. G. ARANGIO RUIZ, *Governo parlamentare o governo costituzionale?* Estratto da «Il Filangieri», n. 8, pp. 1-14, 1899). Il documento è inoltre citato in Appendice a F. MAZZANTI PEPE, *Profilo istituzionale dello Stato italiano. Modelli stranieri e specificità nazionali nell'età liberale (1849-1922)*, Roma, Carocci, 2004. Il passaggio citato, estrapolato da questo testo, si trova a p. 309.

³ G. GIOLITTI, *Memorie della mia vita*, Milano, Garzanti, 1982, p. 119.

⁴ F. BARBAGALLO, *Da Crispi a Giolitti. Lo Stato, la politica, i conflitti sociali, in Storia d'Italia. Liberalismo e democrazia* a cura di G. Sabbatucci e V. Vidotto, Roma-Bari, Laterza, 1995, vol. III, p. 88.

liberalismo giolittiano. Vi è una formidabile apertura progressista certo, ma questa apertura si consuma nel solco tradizionalissimo di una classe di governo che riconosce nella propria illuminata visione del mondo la sola legittimazione possibile a governare.

La disponibilità che essa dimostrò verso le istanze di democrazia risulta infatti completamente scevra e depurata da qualunque implicazione pluralistica. O meglio: comportava un'accettazione meramente descrittiva del pluralismo sociale, utile a stemperarlo all'interno del collaudato e solido impianto statualistico, onde evitare di riconoscergli una qualsivoglia dignità politica. Lo si capisce bene se si pone adeguata attenzione ai due pilastri che sostengono il disegno giolittiano: la pubblica amministrazione da un lato, il Parlamento dall'altro.

È la macchina amministrativa dello Stato che si muove per lenire il disagio delle masse popolari, che vede espandersi le proprie funzioni proprio in direzione di un più esteso intervento sociale. Siamo nel cuore del cosiddetto 'progetto burocratico di governo'⁵ giolittiano. Lo Stato si assume l'onere di comporre e disinnescare il conflitto, consapevole che «soltanto nella concordia di tutti sta la forza e la grandezza della patria»⁶, ma lo fa senza scalfire minimamente il principio di unità. Questo ne esce anzi rafforzato, incardinandosi e identificandosi sempre di più con quel *Wesen* tangibile dello Stato, rappresentato da una pubblica amministrazione che accresce le proprie dimensioni⁷, amplia le proprie competenze⁸ e si attrezza per modificare anche la propria articolazione interna⁹.

⁵ L'espressione, ancora largamente usata in letteratura, venne coniata da P. Farneti. Cfr. P. FARNETI, *Sistema politico e società civile. Saggi di teoria e ricerca politica*, Torino, Giappichelli, 1971. Giolitti intrattene con le sfere più alte della dirigenza amministrativa un rapporto diretto e privilegiato e, di converso, la macchina amministrativa divenne in quegli anni sempre più efficiente e preparata; capace di confrontarsi anche con le logiche che la gestione dei nuovi servizi richiedeva: logiche di tipo imprenditoriale, quando non addirittura industriale.

⁶ F. COCCO-ORTU, *Discorso tenuto alla Camera dei deputati il 10 marzo 1898 ora in Aspetti della politica liberale (1881-1922)*, Roma, Stabilimenti tipografici Carlo Colombo, 1974, vol. II, p. 933.

⁷ Per una panoramica complessiva dei mutamenti registrati nella pubblica amministrazione nell'età giolittiana, si veda G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 181 e sgg. Per un quadro sistematico dei dati, si vedano invece, le pp. 260-268.

⁸ Alle poche ed essenziali funzioni che avevano caratterizzato l'amministrazione del secolo XIX, si affiancarono numerose nuove attribuzioni legate alla sempre più intensa attività sociale dello Stato. A mero titolo d'esempio, potremmo ricordare il potenziamento del servizio postale e telegrafico, la nuova gestione pubblica delle Ferrovie (nazionalizzate nel 1905), la creazione di enti pubblici funzionali come l'INA (istituito nel 1912), per giungere infine alla realizzazione di sempre più numerose opere di urbanizzazione.

⁹ La nuova dimensione sociale dell'attività amministrativa infatti non si tradusse soltanto in un più elevato carico operativo, ma comportò anche la fioritura, presso le strutture ministeriali, di numerosi «consigli e commissioni miste di fun-

Analogo ragionamento potremmo fare per il secondo pilastro portante del progetto di governo giolittiano: il Parlamento¹⁰. L'amministrazione infatti poté trovare nuovi campi d'azione anche perché l'assemblea aveva provveduto a migliorare e ad espandere in modo significativo la legislazione sociale italiana¹¹. Ma che Parlamento era quello dell'età giolittiana? Da dove nasceva la sua rinnovata sensibilità sociale? Dati alla mano, potremmo pensare che essa sorgesse dal basso, da una sua migliore capacità rappresentativa, originata, in particolare, da una sempre più strutturata presenza parlamentare del primo partito di massa italiano, quello socialista¹². Oppure potremmo pensare che, a seguito dell'introduzione, datata 1906, della pratica della fiducia parlamentare preventiva per via di 'convenzione costituzionale'¹³, fosse emersa una più diretta capacità del legislativo di incidere sull'azione dell'esecutivo. In realtà, però, questi mutamenti – di per sé anche assai rilevanti – non incisero profondamente sulle dinamiche costituzionali, non indussero ad una diversa interpretazione della nostra forma di governo, né ad una differente concezione del ruolo del partito politico. Il motore centrale del nuovo corso giolittiano, infatti, continuava ad essere il medesimo che aveva caratterizzato tutta la vita politica e istituzionale italiana dall'unità in poi, vale a dire l'autorità ed il prestigio che la figura del leader era in grado di esercitare. Era questo

zionari ed esponenti dei vari interessi economici» che, nati con funzioni consultive, finirono in realtà sempre più spesso per indirizzare la stessa attività amministrativa. (Cfr. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., p. 187).

¹⁰ Giolitti riuscì sempre a procurarsi maggioranze parlamentari larghissime; tanto da attirarsi l'accusa di aver instaurato una sorta di dittatura nelle Camere (ancora in tal senso si esprime, p. es., GENTILE, *L'Italia giolittiana*, cit. p. 135 e sgg.). In realtà, egli si limitò ad utilizzare pratiche assai consuete e nient'affatto innovative per l'epoca: operò una ricerca estremamente disinvolta di appoggi politici tra le varie componenti della Camera bassa e promosse frequenti informate di Senatori compiacenti alla Camera alta (durante il suo secondo Ministero propose al Sovrano la nomina di 72 Senatori, durante il terzo 84 e durante il quarto altri 68. Fonte: C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848-1948*, Roma-Bari, Laterza, 1997, p. 288).

¹¹ Per una panoramica sulla politica e sulla legislazione sociale dell'età giolittiana, si possono consultare i discorsi parlamentari dell'epoca, raccolti in *Aspetti della politica liberale (1881-1922). Discorsi parlamentari pubblicati per deliberazione della Camera dei Deputati*, Roma, Stabilimenti tipografici Carlo Colombo, 1974, vol. II, pp. 889-1076.

¹² Nel periodo 1900-1912, infatti la presenza dei socialisti alla Camera si stabilizzò raggiungendo una cifra decisamente significativa, che oscillava tra i 29 e i 41 deputati, per giungere addirittura a sfiorare gli 80 nelle elezioni del 1913, le prime cioè che seguirono alla riforma elettorale dell'anno precedente. Cfr. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia*, cit., Appendice, Tav. III. Sul PSI come primo partito italiano di massa, si veda anche M. RIDOLFI, *Il PSI e la nascita del partito di massa*, Roma-Bari, Laterza, 1992.

¹³ Cfr. Rossi, *Saggio sul sistema politico dell'Italia liberale*, cit. In particolare, è nelle pagg. 62 e sgg. che l'autore definisce l'affermazione dell'istituto della fiducia preventiva come prodotto di una *convenzione* e non di una *prassi* costituzionale.

che attribuiva autorevolezza agli esecutivi, che permetteva loro di godere di ampie maggioranze in Parlamento. Anzi, per certi versi, sotto lo specifico aspetto che a noi interessa, vale a dire l'interpretazione del partito politico, l'età giolittiana finì addirittura per avallare sempre di più l'idea che la declinazione parlamentare dell'idea di partito non fosse solo la più ovvia, ma anche l'unica possibile.

Questo si deve alla peculiare sintonia che Giolitti trovò in Parlamento con i socialisti moderati di Turati soprattutto dopo che, a seguito del fallimento dello sciopero generale del 1904, questi ripresero il sopravvento nel partito marginalizzando l'ala massimalista e le frange del sindacalismo rivoluzionario¹⁴. Il riformismo socialista trovò nello statista piemontese un interlocutore affidabile; «un uomo che *ci ha capito*»¹⁵, così lo definì Claudio Treves. Giolitti infatti, pur senza mai riuscire a coinvolgere il partito socialista all'interno dei propri esecutivi, cercò sistematicamente e trovò assai spesso nell'ala riformista del partito una sponda parlamentare disponibile non solo al dialogo, ma anche al voto favorevole nei confronti del governo. Per Turati, appoggiare su singole misure il governo della borghesia italiana era una scelta di campo che andava ad inserirsi in un lunghissimo dibattito che aveva attraversato l'intera vicenda della Seconda Internazionale. Ma per Giolitti, e per la classe dirigente liberale, che cosa significava? Significava esorcizzare il timore del socialismo e, con esso, la paura del grande stravolgimento che l'avvento delle masse popolari sulla scena politica minacciava. Significava prendere atto, con assoluto sollievo, che le dinamiche parlamentari proprie del costituzionalismo liberale non venivano invalidate dalla presenza del partito socialista. Al contrario esse continuavano a funzionare perfettamente, ribadendo così la loro storica, superiore razionalità. Significava, infine, pensare che per quanto diverso fosse il linguaggio e per quanto diversi fossero i toni della battaglia politica, quel nuovo partito ormai radicato in Parlamento non fosse affatto un'entità qualitativamente diversa dal partito parlamentare che il liberalismo italiano aveva sempre conosciuto; ma, al contrario, che fosse ad esso completamente assimilabile. Del resto, le asprezze della lotta parlamentare non erano certo una novità; costituivano la fisiologia della normale dialettica politica. L'importante era che esse trovassero cittadinanza all'interno del Parlamento, il quale, ancora prima che assemblea, era istituzione statuale: un luogo cioè in cui le differenze di opinioni erano chiamate a misurarsi certo, ma anche a cedere il passo alle superiori ragioni di unità politica nazionale. E il comportamento del partito socialista nel Parlamento giolittiano non inficiò questo modello. Le parole roboanti dell'ideologia erano rimaste ad echeggiare nelle piazze. Dentro

¹⁴ Per approfondimenti sulla vicenda del socialismo italiano in età giolittiana, si veda G. SABBATUCCI (a cura di), *Storia del socialismo italiano. Vol. II - L'età giolittiana 1900-1914*, Roma, Il Poligono, 1982.

¹⁵ La frase è riportata in GENTILE, *L'Italia giolittiana*, cit. p. 81.

alla Camera invece, anche i socialisti sembrarono piegarsi alla pragmatica ragionevolezza del buon senso, alla consueta pratica liberale della via mediana che, da sempre, consentiva di trovare sui diversi provvedimenti all'esame del Parlamento, volta per volta, un compromesso giudizioso ed equilibrato. Il rischio di un'opposizione a priori, ideologica, quella che tanto si temeva all'epoca della Federazione Cavour, era sventato. Il partito socialista aveva dimostrato di possedere una carica potenziale di faziosità e disgregazione, assai inferiore al previsto. In altre parole, la quadratura del cerchio che permetteva di tenere insieme unità e pluralità, una volta incanalato l'effervescente pluralismo sociale nei canali rassicuranti dello Stato di diritto, non era più in pericolo. Per questo la cultura liberale italiana non avvertì alcun bisogno di aggiungere alla classica categoria del partito parlamentare, un'ulteriore idea di partito. Il primo era già perfettamente in grado di interpretare non solo il passato, ma anche il presente e il futuro. E così nella pubblicistica dell'epoca, così come anche negli stessi discorsi parlamentari, il partito è sempre e solo uno. Che si parli della maggioranza giolittiana, dei cosiddetti costituzionali all'opposizione o del partito socialista, il termine, ma soprattutto il concetto che dietro il termine si nasconde, non cambia.

Eppure, a ben vedere, di cambiamenti da rilevare ve n'erano moltissimi. Il partito parlamentare era un'articolazione della classe che governa e, in quanto tale, coinvolgeva una élite ristretta; il partito di massa era espressione del ceto dei governati e poteva contare su una larga base associativa. Il primo si poneva al vertice della piramide sociale, il secondo affondava le radici saldamente alla sua base. Il partito dei liberali nasceva ed esisteva essenzialmente in Parlamento; il partito di massa nasceva e conduceva un'esistenza prettamente extraparlamentare. Tali macroscopiche differenze non potevano passare del tutto inosservate. E infatti, in letteratura, vi fu anche chi aveva percepito con nettezza il cambiamento. È proprio durante l'età giolittiana, infatti, che vengono date alle stampe due fondamentali opere, destinate ad un notevole successo continentale¹⁶ e dedicate al fe-

¹⁶ La precisazione è d'obbligo. Prima degli scritti di Michels e Ostrogorski, infatti, sui partiti organizzati (o meglio ancora sul cosiddetto *party system*) aveva già approfonditamente e proficuamente riflettuto un altro grande intellettuale, James Bryce. Nella sua opera sul Commonwealth americano (J. BRYCE, *The American Commonwealth*, New York, Macmillan, 1894), egli dedicava l'intero secondo volume al tema dei partiti, della pubblica opinione e delle altre, come lui le definiva, 'social institutions'. La minore attenzione che qui si dedica a Bryce necessita, pertanto, di un'adeguata spiegazione e questa trova la sua ragione d'essere nello stesso oggetto di indagine assunto dall'autore inglese, il quale, come è noto, si concentrò eminentemente sul sistema costituzionale americano. Può risultare curioso – e forse persino controverso – che in una ricostruzione del concetto giuspubblicistico di partito politico si finisca per pretermettere il problema della nascita del *party system* negli Stati Uniti che, sia detto con chiarezza, si presenta anche come cronologicamente antecedente al sorgere della medesima questione in Europa. Tuttavia, ci pare che vi siano almeno due buone ragioni a suggerire solo un veloce passaggio sul *party system* americano e quindi

nomeno del partito di massa: quella di Ostrogorski e quella di Michels¹⁷.

Moisei Yakovlevich Ostrogorski nel 1902 dà infatti alle stampe la prima edizione in lingua inglese del suo classico *La democrazia e i partiti politici*¹⁸, seguita l'anno seguente dall'edizione in lingua francese. Si tratta di un lavoro che ebbe grande circolazione: soprattutto negli Stati Uniti e in Inghilterra; ma anche nell'Europa continentale. L'impronta dell'opera potrebbe apparire piuttosto neutrale, se ci si limitasse a considerarne unicamente l'approccio comparatista (essa infatti ruota attorno all'analisi di due casi di studio: quello inglese e quello americano), ma in realtà essa è molto più che una mera ricognizione descrittiva di realtà lontane. Ostrogorski dimostra di aver colto perfettamente i caratteri essenziali della modernità politica novecentesca e li cristallizza in un volume che rovescia completamente il classico punto di vista liberale sul partito politico. Il presupposto fondamentale del volume, infatti, è costituito da una verità che la classe dirigente italiana aveva illusoriamente pensato di poter esorcizzare e che l'autore riassume così perfetta-

anche sullo stesso contributo offerto da Bryce. La prima, di buon senso, è quella che sconsiglia di comparare esperienze costituzionali e situazioni politiche così differenti (come quella statunitense da un lato, e quelle europeo-continentali dall'altro) senza poter dedicare al loro confronto uno spazio adeguato e un altrettanto adeguato approfondimento. Ma anche la seconda ragione affonda le radici nella peculiarità e nella singolarità dell'esperienza costituzionale americana (e quindi anche della collocazione che il tema dei partiti assunse al suo interno), che non poté non riverberare conseguenze sulla stessa lettura che di essa si diede in Italia. Riteniamo infatti che questa risultò, proprio in virtù delle sue peculiari caratteristiche, molto meno influente sul pensiero dei commentatori nostrani, i quali sentivano assai più vicine le omologhe esperienze continentali come quella tedesca o francese. E se proprio necessitavano, come avveniva sovente soprattutto negli ultimi decenni del secolo XIX, di un riferimento ideale – anche se non proprio perfettamente calzante con la situazione che si trovavano a vivere – preferivano volgere lo sguardo oltremarica, verso l'Inghilterra. Questa infatti – al contrario delle sue ex-colonie – poteva offrire alla cultura giurpubblicistica italiana non soltanto la sponda di una consolidata concezione storicistica della costituzione, ma anche – e cosa ancora più importante – un netto rifiuto di qualsiasi ipotesi contrattualistica e quindi dello stesso potere costituente, che, posto a fondamento dell'esperienza costituzionale statunitense, finiva inevitabilmente per influire anche sul modo con la quale quest'ultima era portata a considerare il rapporto di rappresentanza e l'intera dimensione della partecipazione politica. Non ci pare del resto un caso che lo stesso *The American Commonwealth* di Bryce, la cui prima edizione risaliva addirittura al 1888, venne tradotta in Italia con un certo ritardo, giungendo nel nostro paese solo nel 1913, ospitata nella *Biblioteca di scienze politiche e amministrative* diretta da Attilio Brunialti, che ne curò anche la traduzione (cfr. sul punto quanto scrive Alessandro Pace nella sua presentazione a J. BRYCE, *Costituzioni flessibili e rigide*, a cura di A. Pace, Milano, Giuffrè, 1998, p. XIII, nota 10).

¹⁷ La 'scoperta' del partito di massa come oggetto peculiare di analisi è quindi da ascrivere ai risultati di una scienza politica (che comincia a delinearsi anche nei tratti di una sociologia politica) e che trovò probabilmente il proprio principale esponente in Max Weber, al quale Michels dedicò peraltro la sua opera principale.

¹⁸ M. Y. OSTROGORSKI, *Democrazia e partiti politici* a cura di G. Quagliariello, Milano, Rusconi, 1991.

mente nell'introduzione all'opera: «L'avvento della democrazia ha infranto i vecchi quadri della società politica»¹⁹. La comparsa sulla scena delle masse popolari stava apportando un cambiamento epocale alle forme organizzative della politica e questo comportava la necessità di mutare anche l'oggetto dello studio: «non è alle forme politiche, bensì alle forze politiche»²⁰ che occorreva adesso prestare attenzione. Perché la loro comparsa, dice l'autore a proposito dell'Inghilterra, aveva disgregato l'«antica unità»²¹ e la strada per una ricomposizione, per superare la frantumazione e «ricondurla all'unità sul piano politico»²² passava necessariamente attraverso questi nuovi protagonisti. Ritorna prepotente l'alternativa dialettica tra il tutto e le parti, tra unità e pluralità. Ostrogorski mette a fuoco con grande efficacia che la sua epoca sta vivendo un passaggio epocale, che, proprio in quel momento, il vecchio principio di unità politica si era rotto. I nuovi protagonisti, dai quali prendere le mosse per ricostruire un equilibrio tra questi due poli dialettici, erano per Ostrogorski i partiti organizzati. E per capire quale ferale colpo egli vibrò alla ormai vetusta idea liberale del partito parlamentare, basta citare un passo assai significativo della sua Prefazione alla prima edizione del volume: «per partiti organizzati non intendo solo quelli presenti sulla scena parlamentare – che è ormai solo il palcoscenico dove si rappresenta l'azione preparata altrove – ma organizzati nel Paese stesso»²³.

Quella di Ostrogorski, per quanto lungimirante, non era una voce destinata a rimanere isolata. Alla lucida analisi dell'autore russo (almeno nei natali), si aggiunse pochi anni dopo un altro classico: *La sociologia del partito politico* di Robert Michels, uscita nel 1911 in tedesco e ripubblicata in italiano l'anno successivo²⁴. Un'opera che ebbe una diffusione forse ancora più ampia (almeno nell'Europa continentale), e certamente assai più immediata, di quella di Ostrogorski²⁵. Pensata originariamente come

¹⁹ *Ivi*, p. 107.

²⁰ *Ivi*, p. 100.

²¹ *Ivi*, p. 109. Può essere interessante citare i titoli dei quattro capitoli con i quali Ostrogorski articola il suo Libro Primo. Essi sono: 1) L'antica unità; 2) Disgregazione dell'antica unità; 3) Tentativi di controrivoluzione; 4) Trionfo definitivo del nuovo ordine.

²² *Ivi*, p. 108.

²³ *Ivi*, p. 101.

²⁴ R. MICHELS, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der Modern Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Leipzig, Dr. Werner Klinkhardt, 1911. L'edizione italiana uscì nel 1912, con prefazione dell'autore, per la UTET col titolo *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna. Studi sulle tendenze oligarchiche degli aggregati politici*. Per quanto riguarda i rimandi qui citati, invece, l'edizione utilizzata è R. MICHELS, *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, Bologna, Il Mulino, 1966.

²⁵ Lo si può constatare da quanto scrive lo stesso autore nella prefazione all'edizione italiana del 1912; qui egli enumera infatti le numerose – ed entusiastiche – recensioni con le quali il suo lavoro era stato accolto in Francia, in Germania, ma anche negli Stati Uniti, in Svezia e in Italia. Per quanto riguarda il nostro paese, ancor prima

indagine sul partito socialdemocratico tedesco, nel quale Michels aveva militato, l'opera si è poi evoluta travalicando nettamente i confini nazionali tedeschi per proporsi piuttosto come un'interpretazione di carattere assolutamente generale sulle dinamiche interne ai moderni partiti di massa. Aldilà della tesi fondamentale che essa contiene, vale a dire l'inevitabile tendenza oligarchica insita nelle moderne democrazie, il lavoro di Michels interessa ai nostri fini per due ordini di ragioni. Da un lato egli, assai più nettamente di quanto non avesse fatto Ostrogorski, assume come punto di partenza un'evidenza ormai non più negabile: l'esistenza di una tipologia di partito assolutamente diverso da quello conosciuto dalla cultura giuspolitica liberale. Ma dall'altro lato, Michels si spinge ancora più in là. Egli affonda infatti la propria analisi nelle dinamiche interne del partito di massa, ne sviscera la struttura burocratica, l'inevitabile tendenza centralizzante, la formazione delle élite dirigenti, l'inevitabile emersione al suo interno di una leadership e la psicologia che univa questa alle masse.

Niente di tutto questo poteva essere assimilabile al modello di partito parlamentare elaborato dalla cultura liberale italiana. Le discrasie erano evidenti; le distanze siderali. Eppure i sintomi di quello che sembrerebbe un disastro annunciato non vengono colti. Certo, non possiamo aspettarci che la semplice pubblicazione di alcune ricerche, per quanto articolate e innovative esse fossero, potesse cambiare un'intera cultura politica e giuridica. E altrettanto certamente, i lavori di Ostrogorski e Michels presentavano anche alcuni caratteri che li rendevano quanto meno ostici agli occhi della classe dirigente italiana dell'età giolittiana: il primo era forse troppo chiuso all'interno del mondo anglosassone, mentre il secondo, ponendosi nell'ottica di porre rimedio ad alcuni problemi connaturati all'avvento di una compiuta democrazia, risultava forse proiettato troppo in avanti, rispetto alla mentalità fortemente statalistica delle élite italiane. Del resto, queste non furono le sole a non riuscire a cogliere la specificità dei partiti di massa e a comprendere quindi quali conseguenze essi avrebbero potuto apportare alla forma di governo statutaria. La scienza giuridica non fornì loro alcun ausilio poiché, sostanzialmente, anch'essa ignorò il fenomeno. Ma a quest'ultimo aspetto, conviene dedicare un apposito spazio.

che la traduzione italiana fosse data alle stampe, Michels ricorda e ringrazia per l'attenzione dedicata al suo scritto Jéhan de Johannis e Achille Loria. Nelle stesse pagine Michels affronta anche il tema del rapporto tra il suo lavoro e quello di Ostrogorski. Egli, rivendicando l'originalità del proprio oggetto di ricerca e del proprio approccio, dissente da chi (Jean Boudeau in «Revue Internationale de Sociologie», n. 2, febbraio 1911 e Albion W. Small in «American Journal of Sociology», fasc. novembre 1911) riteneva Ostrogorski un precursore dei suoi studi. Pur elogiandone il lavoro ritenuto «per tanti versi indispensabile allo studio dei partiti politici» (R. MICHELS, *La sociologia del partito politico*, cit., p. 541 nota 30), egli rivendica al suo scritto una più ampia prospettiva di analisi (non limitata insomma ad Inghilterra e Stati Uniti) e una maggiore capacità di indagine sulla vita interna dei partiti politici. Infine, per spazzare il campo da possibili dubbi ulteriori, dichiara che di essere venuto a conoscenza del lavoro di Ostrogorski solo dopo aver pubblicato il suo.

2.2 *L'irrompere del pluralismo e la crisi dello Stato: l'assenza del partito nella riflessione dottrinale.*

Per comprendere come la scienza giuspubblicistica reagì ai fermenti del primo Novecento, può essere utile ripartire dal dogma che l'aveva tenuta a battesimo e che continuava a segnalarla come un crisma, vale a dire lo Stato di diritto. Se Orlando ne aveva costruito l'architettura interna sul finire degli anni Ottanta, adesso, nei primi anni del nuovo secolo, si trattava di consolidarne la struttura. Il fondatore della scuola giuridica nazionale proseguì la propria opera seguendo un doppio binario: da un lato quello solito, accademico, incardinato nella sua produzione scientifica; dall'altro quello della costruzione pratica, attraverso il diretto impegno in qualità di legislatore ed amministratore.

Al tempo stesso, altri illustri esponenti della scuola giuridica nazionale, come ad esempio Oreste Ranelletti e Santi Romano, lavoravano ad un potenziamento del *Rechtsstaat* per via amministrativa. Interpretare lo Stato di diritto come fondato innanzi tutto sull'amministrazione, a ben vedere, significava trarre la più diretta conseguenza di uno dei principali dogmi orlandiani, quello che predicava la netta separazione tra ordine giuridico e ordine politico. L'amministrazione e il suo diritto erano lontani dalle temperie della politica e pertanto si prestavano, assai più del diritto costituzionale, a coronare l'aspirazione alla neutralità e alla scientificità preconizzata dai cultori della scuola giuridica nazionale. E a ciò si aggiunga anche che l'espansione delle funzioni sociali dello Stato e il conseguente ampliamento della macchina e dell'azione amministrativa reclamavano con sempre maggiore urgenza una sistemazione scientifica. Insomma, all'inizio del nuovo secolo, pareva proprio che il futuro della *Staatrechtslehre* italiana fosse nell'amministrazione, tanto che lo stesso Ranelletti, nei suoi *Principii di diritto amministrativo*, poteva sottolineare come «l'attività più ampia, quella fondamentale nella vita dello Stato, sia l'attività di amministrazione. [...] Uno Stato può esistere senza legislazione, [...] uno Stato si può immaginare senza giurisdizione: ma non può esistere e non si può immaginare senza amministrazione; esso sarebbe anarchia»²⁶. Un'affermazione che fa il paio con l'altra, non meno celebre, di Otto Mayer: «Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht»²⁷. La scuola giuridica nazionale, pertanto, una volta imboccata la via amministrativa alla costruzione del *Rechtsstaat*, sembra allontanarsi ancora di più dalle problematiche sollevate dall'affacciarsi del pluralismo sulla scena pubblica e, in

²⁶ O. RANELLETTI, *Principii di diritto amministrativo*, Napoli, Pierro, 1912, pp. 279-280. Per un ritratto rapido ma assai efficace della figura di Ranelletti, si veda B. SORDI, *Un giurista ottocentesco* in O. RANELLETTI, *Scritti giuridici scelti*, vol. I - *Lo Stato*, Napoli, Jovene, 1992, pp. XI-XXIII.

²⁷ O. MAYER, *Vorwort zur dritten Auflage* in Id, *Deutsches Verwaltungsrecht* (1924), Berlin, Duncker & Humblot, 2004.

particolare, da un'eventuale sistemazione scientifica della sua più significativa filiazione politica, vale a dire il partito di massa.

Ciò nonostante, sarebbe sbagliato pensare che i fermenti di questo primo scorcio di Novecento abbiano trovato una scienza giuridica italiana completamente sorda ai loro richiami. Un breve sguardo che oltrepassi i confini disciplinari della giuspubblicistica e quelli geografici della nazione ci consegna un panorama, al contrario, piuttosto vivace. Nei primi anni del secolo la dottrina europea cominciava a mettere in crisi il dogma legal-statalistico che, ereditato dalla Francia del 1789, aveva poi dominato la cultura giuridica dello Stato di diritto e prodotto il suo figlio più illustre: il codice. Il terreno di scontro divenne l'interpretazione, che i sostenitori della *Freirechtsbewegung* intesero affrancare non solo dalla tradizione esegetica, ma soprattutto dalla soffocante stretta del legislatore. Occorreva affrontare le norme con rinnovata libertà interpretativa, per arricchirle di contenuti, per permettere loro di evolvere e di convivere così in modo migliore con il proprio tempo. È il 'modernismo giuridico'²⁸, che giunge in Italia in questi primi anni del secolo sull'onda dei contributi del tedesco Kantorowicz²⁹ e del francese Saleilles³⁰, a turbare gli animi dello statalismo dottrinale. Ma non è solo la sacralità del verbo del legislatore ad essere messa in discussione in quegli anni. Assieme a questa cominciarono a vacillare altri fondamentali dogmi della cultura giuridica liberale.

In particolare, per quanto a noi più interessa, l'irruzione del pluralismo e la nuova rilevanza dei fenomeni associativi contribuirono a mettere in stato di accusa l'impronta rigidamente individualistica che caratterizzava l'ordinamento giuridico. Se la penalistica italiana aveva assistito, negli anni Ottanta del secolo precedente, alla contrapposizione tra la scuola classica e la scuola positiva di E. Ferri³¹, nei primi anni del Novecento è sul versante civilistico che si segnalano i fermenti più vivaci. Anticipate dalle ormai risalenti intuizioni di Enrico Cimbali³² tese a demitizzare la lineare

²⁸ Così lo definì Widar Cesarini Sforza, osando un efficace parallelo tra diritto e teologia. Cfr. W. CESARINI SFORZA, *Il modernismo giuridico* (1912) ora in Id., *Vecchie e nuove pagine di filosofia, storia e diritto. I – Filosofia e teoria Generale*, Milano, Giuffrè, 1967. Sul punto, e per una approfondita analisi dei fermenti dottrinali del primo Novecento su cui si insisterà oltre, si veda – su tutti – il già citato GROSSI, *Scienza giuridica italiana*, cit.

²⁹ H. KANTOROWICZ, *La lotta per la scienza del diritto*, Milano, Sandron, 1908. L'edizione originale in lingua tedesca, *Der Kampf um die Rechtswissenschaft*, è di due anni prima.

³⁰ R. SALEILLES, *Le Code civile et la méthode historique* in *Le code civil 1804-1904. Livre du centenaire*, publié par la Société d'études législatives, Paris, Rousseau, 1904, Tome I, pp. 97-129.

³¹ E. FERRI, *La scuola positiva di diritto criminale. Prelezione al corso di diritto e procedura penale nella R. Università di Siena pronunciata il 18 novembre 1882*, Siena, E. Torrini, 1883.

³² E. CIMBALI, *La nuova fase del diritto civile nei rapporti economici e sociali con proposte di riforme della legislazione civile vigente*, III ed., Torino, UTET, 1895. La

semplicità del dualismo Stato-individuo, durante l'età giolittiana vengono a maturazione le riflessioni solidaristiche di Cesare Vivante³³, con le quali il fondatore della «Rivista di diritto commerciale» mette a nudo l'impronta sostanzialmente classista e meramente formale di molti capisaldi del diritto civile. E, assieme ad esse, assistiamo anche all'emergere dei primi antesignani sforzi in ambito giuslavoristico per infrangere – attraverso la definizione del contratto collettivo di lavoro per esempio – la granitica e borghese compattezza del diritto civile³⁴.

La disponibilità della dottrina giuridica a riconoscere al pluralismo e al conflitto sociale cittadinanza nelle proprie riflessioni si manifesta quindi, prima che negli altri, tra i cultori di quelle materie che si trovavano più direttamente esposte ai venti delle rivendicazioni sindacali: il diritto commerciale e il diritto del lavoro. Il che, se da un lato può risultare ovvio, dall'altro ci dice però anche molto sul tipo di pluralismo che la dottrina giuridica accoglie all'interno delle proprie riflessioni. È soprattutto la declinazione economica del fenomeno ad interessare i giuristi. E non si tratta di una peculiarità propria dei giuslavoristi o dei commercialisti. Anche la giuspubblicistica si incamminò sui medesimi binari.

Come è arcinoto, fu Santi Romano ad introdurre nella riflessione giuspubblicistica, quantomeno in quella italiana³⁵, la questione del pluralismo; un fenomeno che egli considerava potenzialmente assai minaccioso per le sorti dell'unità statale, come del resto si evince dal titolo della sua celeberrima prolusione pisana: *Lo Stato moderno e la sua crisi*³⁶. Già

prima edizione è del 1884.

³³ C. VIVANTE, *La penetrazione del socialismo nel diritto privato* in «Critica sociale», XII (1902), pp. 345-351.

³⁴ Sulle prime elaborazioni scientifiche in materia di contratto collettivo di lavoro, si veda G. MESSINA, *I contratti collettivi ed il disegno di legge sul contratto di lavoro* (1905) ora in Id., *Scritti giuridici, IV – Scritti di diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, 1948, pp. 55 e sgg. Per un'ampia e approfondita ricostruzione della vicenda giuslavoristica italiana si veda invece G. CAZZETTA, *Scienza giuridica e trasformazioni sociali. Diritto e lavoro in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2007.

³⁵ Quasi contemporaneamente, Kelsen introduce la stessa dirompente novità nel suo *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre entwickelt aus der Lehre vom Rechtssatze* del 1911 (cfr. H. KELSEN, *Problemi fondamentali della dottrina di diritto pubblico esposti a partire dalla dottrina della preposizione giuridica*, a cura di A. Carrino, Napoli, ESI, 1997). Con esso, egli comincia a prendere le distanze dalla tradizionale linea di pensiero che partendo da Gerber e passando per Laband, aveva poi trovato in Jellinek il proprio coronamento. In particolare Kelsen critica la ricostruzione fatta da Jellinek del concetto di popolo inteso come organo dello Stato e caratterizzato da una volontà unitaria. Al contrario, egli riconosce nel popolo un'entità decisamente eterogenea e tutt'altro che monolitica, accogliendo così all'interno della propria teorica il dato, non più negabile, del pluralismo. Per un parallelo tra le riflessioni di Kelsen e quelle di Santi Romano si veda il già citato FIORAVANTI, *Kelsen, Schmitt e la tradizione giuridica dell'Ottocento*, cit.

³⁶ S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi* (1909) ora in Id., *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1969.

in questo primo scritto, Romano porta quindi alla ribalta il riacutizzarsi della tensione tra unità e pluralità, inaugurando un ragionamento che egli perfezionerà poi negli anni successivi, negli altri due lavori pubblicati alla fine della Grande guerra: *L'ordinamento giuridico* del 1918 e *Oltre lo Stato*, dello stesso anno. A ben vedere, tuttavia, è forse possibile far risalire l'operazione romaniana, volta a rendere più complessa la tradizionale ricostruzione della *Staatrechtslehre* italiana, al suo saggio sui diritti pubblici subbiettivi del 1897³⁷ e, in particolare, alla sua critica alla omologa ricostruzione fatta da Jellinek. Una critica che ruotava attorno all'insufficienza di un approccio al problema incentrato unicamente sotto il profilo delle libertà, che non tenesse quindi conto del profilo del diritto pubblico patrimoniale³⁸. È significativo che Romano, per così dire, si tempri a questa palestra, prenda cioè le mosse dal tentativo di riconquistare alla sfera pubblica tutta una serie di diritti e relazioni tendenzialmente riconducibili al diritto dei privati. Ed è non meno significativo che al centro della sua ricostruzione stiano proprio quelle situazioni giuridiche in cui si incontravano (e si scontravano) le esigenze patrimoniali dei privati con le superiori e innegabili esigenze dell'interesse pubblico. È significativo perché ci permette di spiegare il *tipo* di pluralismo cui attinge Santi Romano, nelle opere di fine secolo come in quelle successive. In queste ultime, in particolare, salta agli occhi la totale assenza del volto politico del pluralismo, incarnato dal partito di massa, sacrificato sull'altare di una lettura tutta tesa a privilegiare una lettura 'economico-sindacale' del fenomeno. Sono i sindacati, le associazioni di mutuo soccorso, le cooperative i veri protagonisti degli scritti romaniani. Lo dimostra il riaffiorare frequente dell'immagine corporativa, sempre più spesso evocata non solo nelle pagine di Romano, ma più in generale anche in quelle della dottrina di quegli anni. Ma perché, una volta accettato il pluralismo, declinarlo unicamente nella sua versione corporativa e non anche in quella partitica?

Occorre ripartire dal significato profondo di questa apertura. Per Romano, così come per la civilistica precedentemente citata, si trattava innanzi tutto di mettere a nudo i limiti di quella metafisica dello Stato creata dalla troppo semplice (e probabilmente semplicistica) ricostruzione rivoluzionaria prima, e liberale poi. Significava affermare con forza che le relazioni di diritto pubblico non potevano limitarsi al dialogo tra due sole persone, lo Stato e l'individuo. Siamo di fronte, come è evidente, ad una considerazione per nulla piana o scontata, giacché apriva una voragine nell'orizzonte interpretativo del giurista. Per colmare questa lacuna e costruire un

³⁷ S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi in Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano* a cura di V.E. Orlando, Milano, Società Editrice Libreria, 1897, pp. 111 e sgg.

³⁸ In tal senso M. FIORAVANTI, *Stato di diritto e Stato amministrativo nell'opera giuridica di Santi Romano* in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento* a cura di A. Mazzacane, Napoli, Liguori, 1986, in particolare pp. 312 e sgg.

orizzonte diverso, l'unica strada possibile era ripartire dalla categorie a disposizione. Una volta incrinato il dogma statualistico, pertanto, dovette risultare abbastanza ovvio ripartire dalle radici, vale a dire dalla giuridicità dei fatti. Era la fattualità sociale a riprendersi la scena, dalla quale il moloch statuale l'aveva forzosamente e artificialmente estromessa. E quale migliore espressione di fattualità, di ordinamento giuridico spontaneo, del sindacato? Delle esperienze associative a scopo solidaristico o mutualistico? Erano queste le esperienze che nascevano con la forza della necessità dal ventre profondo del sociale; da una società che si scrollava di dosso la falsa ed astratta etichetta rivoluzionaria che la voleva composta di singoli individui eguali fra loro, per svelare tutta la propria concreta, vitale e conflittuale composizione. Questa società, che si riscopriva reale, fatta di carne e di sangue, si contrapponeva all'astrattezza dello Stato rivendicando il proprio ruolo di fattiva produttrice di diritto. E, a ben vedere, non si trattava neppure di una novità in termini assoluti. Non c'è bisogno di ritornare all'esperienza giuridica medievale per trovare dei precedenti; non era stata forse la cosiddetta dottrina preorlandiana a votarsi all'idea che il diritto nasce solo dalla società e che al legislatore, in fondo, spetta solo il compito di riconoscerla e di promulgarla? Eccoli il piano sul quale si dispiega il ragionamento di Romano: è quello delle fonti del diritto; è su questo terreno che si gioca la partita iniziata con la demitizzazione del monopolio statuale della produzione giuridica. Ma siamo davvero fuori dal paradigma statualistico della *Staatrechtslehre*? O piuttosto Romano non ne fornisce una versione solo più aggiornata, più complessa e sfaccettata e quindi più convincente? Romano riconosce la giuridicità degli ordinamenti altri rispetto allo Stato, ammette la loro convivenza accanto ad esso. Ne ribadisce, in sostanza, l'autonomia. Ma il suo è un ragionamento tutto orchestrato in parallelo. Lo si comprende bene quando egli, pur dissertando analiticamente su tutte le possibili relazioni tra i diversi ordinamenti, nega che lo Stato inglobi necessariamente sotto il suo diritto tutti gli aspetti del sociale. Questa «non è che una potenzialità e una possibilità astratta: in concreto, per estesa e invadente che sia l'ingerenza statuale, il diritto di ciascun Stato è limitato»³⁹. L'ordinamento statuale, certamente superiore, convive perciò con altri ordinamenti. Ognuno di essi segue la sua strada, finché non emerge un «titolo giuridico» in base al quale «o l'esistenza o il contenuto o l'efficacia di un ordinamento»⁴⁰ assuma per un altro rilevanza giuridica. Se la scuola giuridica nazionale, sulle orme della dottrina tedesca, aveva centrato il suo ragionamento sulla emancipazione dello Stato dalla società, Romano non sembra affatto infrangere questo principio. Semplicemente, si limita a notare che il ragionamento funziona anche in senso contrario: anche il sociale, in altre parole, era in grado di rivendicare una propria sfera di autonomia dallo Stato.

³⁹ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico* (1918), Firenze, Sansoni, 1946, p. 166.

⁴⁰ *Ivi*, pp. 118-119. Il corsivo è dell'autore.

Ecco perché il partito politico resta fuori dalla riflessione di Romano. Stato e società rimangono per lui due dimensioni scollegate e autonome, in grado di incrociarsi soltanto sul piano della eventuale rilevanza giuridica dei rispettivi ordinamenti. Ma non sono gli estremi di un unico segmento. Continuano ad essere due rette parallele. Il partito invece, per sua natura, non poteva che aspirare ad essere il *trait d'union* tra le due dimensioni, a collocarsi su quel percorso ascendente che avrebbe consentito alla società di riempire di contenuti lo Stato; ad essere un punto sull'asse sémico Stato-società. Occorreva quindi pensare prima l'asse, per poter pensare poi anche il partito. Ma questo era improbabile, forse impossibile. Perché l'unico percorso di questo genere che la storia del pensiero giuspolitico aveva mai conosciuto era quello che passava dalla sovranità popolare, dal contrattualismo. E questo era un vicolo cieco, una strada sbarrata in partenza. Per due motivi.

Il primo, ideologico, dipendeva dal fatto che essa era troppo compromessa con la rivoluzione francese e con i suoi esiti più deteriori. Il secondo motivo, assai più concreto, era che quell'idea, così come l'avevano formulata i rivoluzionari francesi, non sarebbe comunque servita a niente. La sovranità della nazione, infatti, era stata usata dagli uomini dell'89 in virtù della sua astrattezza per sbaragliare il particolarismo di antico regime. Non le si poteva adesso chiedere di servire la causa opposta, quella cioè del pluralismo.

Ecco perché l'emersione giuridica del pluralismo, che trova in Romano certamente la sua punta più avanzata, non poteva giungere ad abbracciare anche il partito politico. Questo, nel complessivo sistema delle fonti del diritto, continuava a non rilevare. O, più esattamente, continuava ad essere rappresentato come un minuscolo ingranaggio della complessa macchina parlamentare e, conseguentemente, rimaneva inglobato in quel canale di produzione statutale del diritto, ben conosciuto e non bisognoso di ulteriori approfondimenti. Il partito continuava ad essere disciolto all'interno dello Stato. Tutt'altra importanza sembravano invece assumere quelle nuove forme associative, di marcato impianto neocorporativo, che conducevano una vita parallela a quella dello Stato e che sembravano pertanto incarnare assai meglio la vera natura del moderno pluralismo.

A onor del vero, questa sensazione di preminenza del momento economico-corporativo su quello politico non era peraltro una prerogativa esclusiva delle élite e della dottrina liberale, ma andrebbe ascritta, piuttosto, ad un clima generale e diffuso. Ad esempio, spostandoci sul versante opposto, tra le fila cioè delle organizzazioni operaie, assistiamo analogamente ad una vivace dialettica tra sindacato e partito per ciò che concerneva la definizione dei rispettivi ambiti di competenza e, di conseguenza, anche per ciò che concerneva la leadership delle masse popolari. Ed era una dialettica tutt'altro che risolta a favore del secondo. Al contrario, proprio durante l'età giolittiana, è possibile rinvenire una persistente e «sostanziale egemonia del movimento economico rivendicativo sul partito»⁴¹. In

⁴¹ GENTILE, *L'Italia giolittiana*, cit. p. 142. La questione è rilevante e meriterebbe senz'altro maggiore approfondimento. Quanto qui si può dire, senza correre il

altre parole, sembra che neppure il più importante partito di massa italiano fosse davvero convinto di poter rivendicare una propria autonomia politica rispetto alle rivendicazioni economico-sindacali. E pertanto, se certamente la dottrina giuridica dell'età liberale non rivolse un'attenzione sufficiente al nascente fenomeno del partito anche in virtù del permanere di una tenace impronta statualista, questa considerazione va calata tuttavia in un più ampio contesto generale caratterizzato da una scarsissima consapevolezza circa l'impatto che questo nuovo soggetto poteva avere sulle dinamiche costituzionali.

Occorre uscire dalla riflessione dei cultori del diritto positivo e accostarsi alle pagine di un grande filosofo quale Giuseppe Capograssi per cogliere alcune sfumature indicatrici di una diversa disposizione d'animo. Niente che riguardi direttamente il partito politico, sia chiaro, ma il filosofo abruzzese dimostra, nel suo *Saggio sullo stato* del 1918, di avvertire quantomeno la necessità di ripensare, di porre in termini innovativi, il problema della giustificazione dello Stato: «non nel suo concetto, ben s'intende, ma nella sua vita»⁴². Recuperare lo Stato alla realtà, questo sembra essere l'imperativo di Capograssi. E ad esso egli richiama quella «filosofia degli addottrinati [...] ancora dormente i sonni del passato»⁴³, incapace di accorgersi che «un nuovo Stato è nato, lo Stato della realtà e della storia degli uomini». La sua critica feroce è per quella dottrina «discosta dal reale» e ancora rifugiata «dentro la spettrale repubblica senza movimento e senza storia che la scuola del diritto naturale ha costruito per il torbido popolo di fantasmi dei suoi individui»⁴⁴. Di lì a pochi anni Capograssi proseguì-

rischio di deviare troppo dal tema, è che il problema del rapporto tra partito e sindacato fu una questione assai centrale nel dibattito socialista del primo quindicennio del Novecento; tanto da venire affrontato anche dal VII Congresso della Seconda Internazionale, tenutosi a Stoccarda nell'agosto 1907. L'impressione è che in Italia la diatriba sulla prevalenza di una guida economica o di una guida politica per le rivendicazioni operaie trovò i socialisti riformisti di Turati stretti tra due fuochi. Da un lato, essi dovevano combattere un fronte massimalista interno nel quale spiccava per attivismo e radicalità la frangia dei sindacalisti rivoluzionari. Quest'ultima, forte della propria ispirazione volontaristica e soreliana, era incline ad una lettura radicale della lotta di classe e si mostrava assai diffidente verso il parlamentarismo e quindi verso il ruolo che i partiti potevano svolgere nell'assemblea. Dall'altro lato, proprio per arginare la componente del sindacalismo rivoluzionario, i riformisti di Turati, una volta tornati alla guida del partito, furono costretti a cercare una sponda esterna nella CGdL. La sponda venne trovata, come dimostra l'accordo siglato tra il partito e il sindacato in occasione di un convegno fiorentino dell'ottobre 1907. Questo nuovo assetto, tuttavia, se da un lato permetteva ai socialisti riformisti di consolidare la propria posizione all'interno del partito, dall'altro permise però alla Confederazione di «condizionare l'azione del partito secondo la propria concezione economicistica della lotta di classe» (Cfr. ancora, GENTILE, *L'Italia giolittiana*, cit. p. 145).

⁴² G. CAPOGRASSI, *Introduzione a Saggio sullo Stato* (1918), ora in Id., *Opere*, Milano, Giuffrè, 1959, vol. I, p. 8.

⁴³ *Ivi*, pp. 9-10.

⁴⁴ *Ibidem*.

rà il proprio ragionamento e, senza timore di portarlo alle sue più estreme conseguenze, giungerà a riconoscere un dato di fatto epocale: il fatto cioè che la sovranità fosse tornata nelle mani del corpo sociale⁴⁵. Ma era già il 1922. Solo quattro anni dopo il suo *Saggio sullo Stato*; eppure era già tutta un'altra storia.

2.3 La proporzionale nel 1919: «saremo vivi domani?»

Nonostante l'ostinato «agnosticismo dello Stato nei confronti del fenomeno partitico»⁴⁶, di lì a pochi anni il partito di massa si conquistò comunque il proprio spazio, occupando con decisione la scena politica. Gli eventi sono noti. La legge elettorale proporzionale consente un massiccio ingresso dei partiti di massa in Parlamento dopo le elezioni del 1919: i cattolici, alla loro prima tornata elettorale, guadagnano ben 100 deputati; il PSI addirittura 158. La vecchia maggioranza liberale non ha più i numeri per governare da sola; deve appoggiarsi al PPI, ma le differenze rimangono profonde e le incomprensioni anche. L'ingovernabilità diviene palese e, in un crescendo di tensioni sociali, il Paese scivola rapidamente dentro la tragedia del ventennio fascista.

Quanto viene da chiedersi è come tutto ciò sia stato possibile. Come, nel giro di pochissimi anni, si sia potuti passare dalle rassicuranti certezze dell'età giolittiana al tramonto definitivo dello Stato di diritto. Il cammino fu precipitoso, ma le tappe sono chiare. Fu il deflagrare della guerra a far precipitare la situazione, anche se il vero e proprio punto di rottura costituzionale va individuato nell'introduzione della legge elettorale proporzionale del 1919. Con essa infatti non mutarono semplicemente gli equilibri politici, bensì gli stessi caratteri della forma di governo italiana e, conseguentemente, anche il ruolo che il partito era chiamato a giocare all'interno di essa⁴⁷.

⁴⁵ G. CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta* (1922), ora in Id., *Opere*, Milano, Giuffrè, 1959, vol. I. Per l'affermazione citata, si veda in particolare p. 452.

⁴⁶ S. BONFIGLIO, *Forme di governo e partiti politici. Riflessi sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, Milano, Giuffrè, 1993, p. 10.

⁴⁷ Non sembra contraddire questa nostra conclusione la tesi di chi, come M.S. Piretti (cfr. M.S. PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1996, in particolare pp. 183 e sgg.), anticipa la fine dello Stato liberale al 1913. Le prime elezioni svoltesi all'indomani della riforma elettorale del 1912 (L. 666 del 30 giugno 1912) assegnarono ancora una volta ai liberali la maggioranza dei seggi in Parlamento. Tuttavia apparve chiaro da subito che tale vittoria fosse largamente dovuta al sostegno politico dell'elettorato cattolico, mobilitato in tale senso dall'attenta regia di Gentiloni. Pertanto, è lecito sostenere che gli equilibri politici italiani, già dal 1913, avevano subito una significativa trasformazione. Tuttavia, nell'ottica di questo lavoro, è impossibile prescindere dal 1919. Perché è quello il momento in cui i partiti di massa fanno il loro massiccio ingresso in Parlamento imponendo, con la forza dei fatti, un necessario ripensamento circa la sistematizzazione del loro ruolo e persino circa l'assetto della nostra forma di governo.

Ma andiamo con ordine. La rilevanza della prima guerra mondiale nelle trasformazioni politiche e istituzionali verificatesi immediatamente dopo la sua conclusione è un dato ormai acquisito, secondo alcuni persino troppo⁴⁸, nelle ricostruzioni della storiografia. Per quanto riguarda più da vicino il nostro tema, possiamo focalizzare l'attenzione sull'emersione di almeno due fenomeni rilevanti: la diffusione rapidissima di una nuova psicologia di massa, di una nuova dimensione massificata della vita pubblica da un lato; una domanda straordinariamente crescente di partecipazione democratica, accompagnata da una progressiva diffusione dell'associazionismo politico, dall'altro.

Per quanto riguarda il primo aspetto, possiamo senz'altro sostenere che le masse italiane nacquero nelle trincee. Fu là che per la prima volta le profonde differenze tra le varie regioni ed aree del paese si omologarono nella miseria della medesima condizione. La guerra creò le masse perché fu essa stessa la prima, spaventosa esperienza di massa. La guerra fu emotività e senso di appartenenza⁴⁹. L'impatto emotivo che essa ebbe tra i combattenti è indescrivibile, probabilmente persino impossibile da immaginare: la sua meccanica modernità, l'epica bellica, il sacrificio di sangue che pretese, in quantità inenarrabili, mai conosciute prima. Ma la guerra inaugurò anche la centralità del senso d'appartenenza ad una collettività. Fu allora che, spesso per la prima volta in vita loro, le plebi italiane si trovarono faccia a faccia con lo Stato. E lo Stato aveva il volto del fante di Mauzan⁵⁰; e il suo indice puntato si rivolgeva davvero a tutta una nazio-

⁴⁸ Contro l'identificazione del 1918 come il tornante che ha indotto alla crisi definitiva del sistema politico liberale, ormai trovatosi di fronte ad un sistema di natura completamente diversa si schiera con decisione Paolo Pombeni (cfr. P. POMBENI, *Caratteri della crisi dello Stato liberale fra dopoguerra e fascismo in I giuristi e la crisi dello Stato liberale (1918-1925)* a cura di P. L. Ballini, Venezia, Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti, 2005, pp. 1 e sgg.). In realtà, neppure tale posizione sembra però contrastare con quanto in questa sede intendiamo sostenere. Se da un punto di vista storico-politologico si può infatti perfettamente convenire con l'autore sulla naturale continuità tra la crisi del primo dopoguerra e quella degli anni Ottanta e Novanta del secolo precedente, è tuttavia indubbio che adottando come punto di vista quello di una storia costituzionale del partito politico, il primo dopoguerra presenti certamente una propria autonoma soggettività. Peraltro, ci piace pensare che indagare sull'idea costituzionale di partito politico si ponga in linea con gli auspici dello stesso Pombeni nella misura in cui egli individua nel «ritorno dei 'corpi' come soggetti costituzionali» uno dei più significativi snodi concettuali del primo dopoguerra (*Ibidem*, p. 9).

⁴⁹ In tal senso G. L. MOSSE, *Le guerre mondiali. Dalla tragedia al mito dei caduti*, Roma-Bari, Laterza, 1990. Per una più ampia panoramica sulle trasformazioni dell'immaginario collettivo conseguente alla grande guerra, si veda A. GIBELLI, *L'officina della guerra. La Grande Guerra e le trasformazioni del mondo mentale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2003, pp. 85 e sgg.

⁵⁰ Quello realizzato da Achille Luciano Mauzan, cartellonista di origini francesi, fu probabilmente il più celebre e certo il più diffuso manifesto italiano della Prima guerra mondiale. Pensato per promuovere il prestito nazionale, ritraeva un

ne. Parlava a una comunità che molti non avevano mai toccato con mano e alla quale non avevano mai veramente sentito di appartenere. Almeno fino a quel momento. Questa rinnovata psicologia fatta di emotività e appartenenza aveva compattato i fanti italiani, li aveva spinti ad immolarsi sul campo di battaglia, a sacrificarsi come carne da cannone per il bene della patria. Li aveva accompagnati dalla disfatta di Caporetto fino all'epilogo vittorioso. Ma questi, al loro ritorno a casa, cosa avevano trovato? La scialba metafora di una 'vittoria mutilata' e una condizione di miseria ancora più acuta e insopportabile dopo aver vissuto l'orrore delle trincee. Il battesimo del fuoco sotto un'unica bandiera aveva unito la gioventù italiana, ma adesso questa, finita la guerra, riversava la proprie inquietudini alimentando le fila, sempre più nutrite, di tante piccole patrie.

«Per molti giovani [...] la guerra fu la *iniziazione alla politica*»⁵¹ e pertanto, il fenomeno dell'associazionismo di matrice politica nel dopoguerra germogliò rigoglioso. Nacquero le associazioni dei combattenti, forse le più determinate a richiedere una più ampia cittadinanza politica per chi aveva sofferto i patimenti nelle trincee. Nacque, in quel medesimo 1919, anche il Partito Popolare, col quale il mondo cattolico si dette per la prima volta un'organizzazione politica unitaria che, per capillarità e organizzazione, considerando anche l'appoggio che la Chiesa poteva fornirgli, poco aveva da invidiare ai socialisti. E nell'immediato dopoguerra si dette una forma organizzativa anche la nuova destra, antiparlamentare e antigiolittiana, riunita nel cosiddetto 'fascio parlamentare'. Il primo dopoguerra rappresenta quindi, per la storia del partito politico, un momento chiave. Rompe l'antropologia individualista che aveva ispirato l'Europa dalla Rivoluzione francese in avanti; riscopre il valore della comunità e si alimenta di una forte propensione all'associazionismo politico; ma soprattutto porta allo scoperto una domanda latente, che da una decina di anni, attraversava sotterraneamente il paese e il dibattito dottrinale: pone cioè con forza il problema della legittimazione.

Si trattava di un problema che l'elitario Stato di diritto aveva avvertito solo teoricamente e che la *Staatrechtslehre* europea aveva aggirato facendo ricorso a raffinati *escamotage* concettuali (il Volk di Savigny, il Popolo di Orlando, la Nazione di Carré de Malberg). Ma adesso, dietro alla pressanti richieste di maggiore partecipazione politica, esso torna ad affiorare prepotente. La stessa introduzione della proporzionale nel 1919 può essere letta in questo senso. Essa non era, del resto, l'obiettivo politico più avanzato di cui si fecero portatrici le estreme. Le prime rivendicazioni, infatti,

fante uscito dalla trincea che puntava l'indice sui passanti intimando «Fate tutti il vostro dovere!». Sulla 'iconografia del dito puntato', curiosamente diffusasi più o meno contemporaneamente in tutti i paesi belligeranti, si veda il già citato GIBELLI, *L'officina della guerra*, cit., in particolare pp. 85 e sgg.

⁵¹ E. GENTILE, *Le origini dell'ideologia fascista (1918-1925)*, Roma-Bari, Laterza, 1975, p. 63.

erano assai più radicali e chiedevano la convocazione di una Costituente. Tornarono a sostenerla i Repubblicani, riuniti a Convegno a Firenze nel dicembre 1918; la chiedevano a gran voce i Fasci di combattimento, che proclamarono una *Costituente interventista*⁵²; la chiese la Confederazione generale del lavoro, auspicando l'instaurazione di una democrazia sindacale⁵³. È del tutto evidente che gli orizzonti concettuali in cui si muove questo primo dopoguerra non sono più quelli di pochi anni prima. L'ordine politico cessa di essere un dato acquisito. Le masse italiane lo hanno difeso col proprio sangue e lo sentono, adesso, come il frutto del proprio sacrificio. Quindi ne reclamano la disponibilità. L'immagine della società alla quale si attinge non è più quella di un'arcadia fondata sulla separazione dei ruoli: da un lato una minoranza colta, benestante e illuminata, che provvede politicamente al benessere generale; dall'altro una maggioranza ignorante ma laboriosa, che passivamente si lascia guidare. Quest'ultima, durante la guerra, aveva preso coscienza di sé; aveva recitato attivamente nel teatro della storia⁵⁴; e non aveva più intenzione di tornare dietro le quinte. Si trattava di un fenomeno che andava ben al di là dei confini nazionali, se è vero che le richieste di democrazia, nel primo dopoguerra, rompono gli argini un po' dappertutto. Lo testimoniano le numerose carte costituzionali che fioriscono in quegli anni in tutta Europa, la più celebre delle quali è certamente quella di Weimar del 1919⁵⁵. In tutto il continente, quindi, torna a porsi il problema della legittimazione dal basso degli ordinamenti, ritorna alla luce il problema del potere costituente. Ed è quindi alla luce di questo clima che occorre leggere la scelta del Parlamento italiano di mutare la legge elettorale, abbandonando l'uninomiale per sposare il criterio proporzionale. Sul significato di questa scelta si è discusso molto e molto vivacemente in letteratura⁵⁶. E poiché

⁵² Cfr. PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia*, cit., pp. 197-198.

⁵³ Cfr. N. ANTONETTI, *Teorie della rappresentanza. Dalla proporzionale al plebiscito in I giuristi e la crisi dello Stato liberale (1918-1925)*, cit., p. 52 nonché dello stesso autore N. ANTONETTI, *Gli invalidi della costituzione. Il Senato del Regno 1848-1924*, Roma-Bari, Laterza, 1992, pp. 209-225.

⁵⁴ Naturalmente, a questa sensazione diffusa di cambiamento epocale, di mutamento imminente e praticabile (quando non già praticato) contribuirono anche – e non poco – gli echi della Rivoluzione d'ottobre del 1917. Aldilà del suo specifico significato ideologico, infatti, essa contribuì a veicolare in tutta Europa l'idea che nessun ordine politico poteva considerarsi immutabile. Probabilmente sotto questo aspetto, essa rappresentò l'evento più significativo mai accaduto dopo la rivoluzione francese.

⁵⁵ La Russia sovietica si dette la sua costituzione nel 1918; la Germania adottò quella di Weimar nel 1919 cui si aggiunse nello stesso anno anche quella bavarese; l'Austria, come la Prussia, ne proclamò una nell'ottobre 1920 e a questa fecero seguito, negli anni successivi, anche le carte costituzionali della Polonia (marzo 1921), della Lettonia (febbraio 1922) e della Romania (marzo 1923).

⁵⁶ Per farsi un'idea sulle interpretazioni storiografiche del 1919, si può rimandare alla panoramica ampia (anche se dalla prospettiva forse troppo unilaterale) di S.

essa rappresenta, come detto, un punto di svolta nella storia dell'idea di partito che la cultura giuspolitica italiana ha prodotto, è opportuno provare ad offrire il nostro punto di vista.

Cominciamo dall'inizio, cercando di fare chiarezza su chi la chiedeva e perché. A reclamarla a gran voce, nel panorama politico italiano, furono soprattutto le associazioni combattentistiche, le destre e il Partito Popolare. Per le prime rappresentava infatti un decisivo passo in avanti nel processo di democratizzazione che avrebbe dovuto portare in Parlamento la voce di coloro che avevano versato il sangue per l'Italia. Ma anche le destre vi guardavano con favore, consapevoli che essa avrebbe consentito una rappresentanza parlamentare delle minoranze. I cattolici, infine, vi scorgevano una buona opportunità soprattutto alla luce del conseguente allargamento dei collegi elettorali, che avrebbe loro consentito di far valere il voto, influenzato dalla capillare presenza della Chiesa, di buona parte delle masse contadine. Per quanto riguarda il PSI, il ragionamento da fare è invece un po' più complesso. Certamente la nuova legge elettorale avrebbe abbattuto uno dei simboli storici del notabilato borghese, vale a dire il collegio uninominale e, di conseguenza, diveniva impossibile per i socialisti non cavalcare l'onda proporzionalistica. Tuttavia, essi lo fecero senza particolare entusiasmo, consci del fatto che in quella peculiare situazione politica, il PSI avrebbe tratto un discreto vantaggio dall'applicazione del collegio uninominale⁵⁷.

Tuttavia, come è ovvio che fosse, determinante per l'approvazione della legge fu soprattutto il voto favorevole della maggioranza liberale nittiana. Sul fronte liberale, però, le posizioni restavano molteplici. Permaneva certamente una certa diffidenza storica verso un sistema che era troppo in odore di democrazia e che appariva ancora a molti come un'inutile complicazione priva di reale sostanza. Faceva notare significativamente il liberale Storoni ai fautori della riforma: «Insomma, voi non potete far altro, con il sistema proporzionalista, che trasportare dal paese alla Camera la differenza di opinioni che ci sono: ma quando voi le avete portate dal paese alla Camera, voi non avete ottenuto nessun vantaggio; avete unicamente mutato il campo di battaglia!»⁵⁸. Tuttavia, tra le fila del ceto liberale, presero campo anche posizioni favorevoli, improntate però – vale la pena sottolinearlo – a considerazioni per nulla univoche ma al contrario piuttosto variegate.

In primo luogo, a favore della proporzionale giocò la convinzione, profondamente radicata in tanta parte del ceto liberale, di aver contratto

NOIRET, *La nascita del sistema dei partiti nell'Italia contemporanea. La proporzionale del 1919*, Manduria-Bari-Roma, Lacaita Editore, 1994, pp. 17-45.

⁵⁷ Per una panoramica delle posizioni sul tema si cfr. anche *Storia del Parlamento italiano* – Vol. XII a cura di D. Novacco, Palermo, Flaccovio, 1967, in particolare p. 5.

⁵⁸ *Atti del Parlamento italiano. Camera dei Deputati, Sessione 1913 – 1919 (I della XXIV Legislatura), Discussioni, Volume XVIII (dal 13 luglio al 3 agosto 1919)*, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, 1919, p. 19680.

con i giovani tornati dal fronte una sorta di debito d'onore; un debito che li impegnava al rinnovamento. Urge «che si svecchi questa Camera, e vi entrino anche quei giovani che nei nobili patimenti della trincea hanno acquistato tanta esperienza della vita che ben possono dirsi maturi alla vita pubblica»⁵⁹, ammoniva tra gli applausi l'on. Larussa, pur contrario all'adozione della legge proporzionale. Ma quegli stessi toni riecheggiavano anche nelle voci ben più autorevoli di Mosca⁶⁰ e Orlando. È difficile pertanto non collegare l'introduzione della proporzionale anche alla necessità di assicurare quel «diritto di precedenza, di priorità, che nella lotta elettorale, da cui la nuova Camera dovrà sorgere, hanno titolo di portare coloro, i quali hanno sofferto i rischi più amari (*Vive approvazioni*), i quali hanno dato il loro sangue alla patria! (*Applausi*)»⁶¹.

Saldare questo 'debito sacro' contratto col paese fu quindi certamente un primo motivo che spinse il ceto dirigente liberale ad approvare la proporzionale. Ma, altrettanto certamente, questo primo motivo ne innescò anche un secondo, basato però su un ragionamento diverso, su un calcolo dei rischi e delle opportunità. La pressione popolare che il Parlamento del 1919 avvertiva, e per far fronte alla quale sapeva di non possedere una sufficiente legittimazione⁶², poteva trovare molteplici sbocchi. E il timore che essa potesse imboccare binari antistatuali e antidemocratici era assai tutt'altro che peregrino. Il 1919 segnò anche l'inizio del cosiddetto biennio rosso e in quel clima, la proporzionale dovette sembrare alla classe dirigente liberale una panacea per dare 'sfogo legale' al malessere e al desiderio di rinnovamento espresso dal paese. Ma il timore non albergava solo tra gli scranni dei costituzionali. Fu proprio Turati a pronunciare le parole che si sono usate nel titolo di questo paragrafo. Quel «Saremo vi-

⁵⁹ Ivi, p. 19677.

⁶⁰ Così si esprimeva Gaetano Mosca: «La terribile crisi morale che ci travaglia proviene soprattutto dalla esaltazione prodotta nel paese dalla vittoria, e dal dolore che viene al paese stesso dal vedere che dopo la vittoria s'inizia un nuovo lunghissimo periodo durante il quale le privazioni che abbiamo sofferte negli ultimi anni della guerra devono continuare e, forse anche, per molti, diventare più gravi [...] È naturale che in queste condizioni d'animo sia sorta l'idea di un rinnovamento politico, di qualche cosa che migliori questa situazione e porti uomini nuovi al potere, e dirò che portavoce di questa aspirazione si fa soprattutto la giovane generazione che è stata nelle trincee, e specialmente quella parte di essa che essendo più colta aspira alle funzioni dirigenti». Cfr. G. MOSCA, *Sulla riforma della legge elettorale politica. Discorso pronunciato alla Camera dei Deputati nella tornata del 19 luglio 1919*, ora in Id, *Ciò che la storia potrebbe insegnare. Scritti di scienza politica*, Milano, Giuffrè, 1958, p. 369.

⁶¹ V.E. ORLANDO, *Intervento alla Camera dei Deputati nella tornata del 6 marzo 1919*, ora in *Atti del Parlamento italiano*, cit., Volume XVII (dal 1 marzo al 12 luglio 1919), p. 18632.

⁶² Si consideri anche che la XXIV Legislatura era stata prorogata per ovvie ragioni connesse alle esigenze belliche e che quindi, il Parlamento del 1919 legiferava sulla base di un mandato che in realtà era già scaduto.

vi domani? E dove e come saremo vivi?»⁶³ ci è parsa infatti l'epigrafe più appropriata per fotografare il timore di un potenziale ma imperscrutabile stravolgimento che regnava in Parlamento prima di approvare la legge elettorale proporzionale. Ma se non si fosse approvata la legge, i pericoli potevano essere anche peggiori. Turati paventa scenari inquietanti: ipotizza che l'ala massimalista del partito possa uscire da esso e porsi alla guida «della falange proletaria, che marcerà ai suoi destini fuori dello Stato e quindi contro lo Stato»⁶⁴. Per questo paragona la proporzionale «a un'ancora di salvezza, forse decisiva degli istituti che ci reggono. Non alludo alla monarchia in confronto alla repubblica, che son piccole cose. Alludo al regime parlamentare»⁶⁵.

Infine, vi erano anche strette ragioni di *Realpolitik* a spingere la classe dirigente liberale a mutare la legge elettorale. Da un lato la proporzionale era diventata un simbolo di mutamento, la misura che più di ogni altra veniva identificata con le esigenze di rinnovamento emerse nel paese; e a Nitti non dispiaceva, considerata anche la risicata maggioranza di cui godeva in Parlamento, di potersi presentare alle elezioni del 1919 vantando robuste e sincere credenziali democratiche. Ma soprattutto, numeri alla mano, la proporzionale probabilmente convenne al notabilato liberale. I partiti di massa, sia quelli di sinistra sia quello popolare, potevano infatti contare su una struttura che era sì capillare, ma che risultava anche sostanzialmente concentrata nelle regioni centro-settentrionali. Nel Meridione partiti sostanzialmente non ce n'erano e questo lasciava campo libero all'azione del tradizionale notabilato, per agevolare il quale, non dimentichiamolo, venne anche inserito nella legge elettorale del 1919 l'istituto del cosiddetto *panachage*⁶⁶. Per cui era lecito attendersi che la proporzionale avrebbe

⁶³ F. TURATI, *Intervento alla Camera dei Deputati nella tornata del 6 marzo 1919*, ora in *Atti del Parlamento italiano*, cit., Volume XVII (dal 1 marzo al 12 luglio 1919), p. 18616.

⁶⁴ *Atti del Parlamento italiano*, cit., Volume XVII (dal 1 marzo al 12 luglio 1919), p. 18616.

⁶⁵ *Ivi*, p. 18617.

⁶⁶ Le differenze tra Nord e Sud nella complessiva geografia politica del paese, inoltre, rilevarono in modo particolare quando si dovette provvedere a ridisegnare le circoscrizioni elettorali. La proporzionale infatti, per funzionare al meglio, aveva bisogno – se non dell'unico collegio nazionale – quantomeno di collegi più grandi rispetto a quelli nei quali il paese era precedentemente diviso. Il che poneva un problema alla classe dirigente liberale, poiché il controllo notabilare del territorio funzionava tanto meglio, quanto più ridotte erano le dimensioni delle circoscrizioni. La questione naturalmente non passò inosservata. La nuova geografia delle circoscrizioni venne infatti disegnata dall'ufficio elettorale del Ministero degli Interni, prendendo come elemento di base il territorio provinciale. Tuttavia Novacco fa notare che mentre al Nord si ebbero diversi casi di circoscrizioni esorbitanti l'ambito provinciale, al Sud i confini della Provincia vennero maggiormente rispettati. Il che sembra effettivamente pensato per evitare di «uscire dall'area delle provincia dove lo Stato aveva il volto del prefetto» (*Storia del Parlamento italiano* – Vol. XII, cit., p. 14).

inciso assai poco nei risultati elettorali del Meridione, mentre avrebbe potuto rappresentare un argine nei confronti di PSI e PPI nelle zone settentrionali. Auspicio che, peraltro, si è poi effettivamente avverato⁶⁷. Il che permette quantomeno di confutare la tesi, peraltro autorevolmente sostenuta, secondo la quale l'approvazione della proporzionale e la conseguente crisi di governabilità in cui il paese precipitò, sarebbero stati frutto del «frequente diletterismo di buona parte della classe dirigente italiana» che non «aveva mai studiato l'incidenza dei sistemi elettorali nella formazione della Camera dei deputati e, quindi, delle maggioranze governative»⁶⁸.

Da questa lunga ma necessaria panoramica emerge, ci sembra, un quadro sufficientemente chiaro delle ragioni che spinsero il Parlamento italiano all'adozione della legge elettorale proporzionale nel 1919. Tuttavia, questo nulla dice ancora circa le conseguenze di quella scelta. È infatti possibile prescindere dal fatto che essa segnò irrimediabilmente la sorte dello Stato di diritto liberale? Crediamo di no. Si tratta allora di domandarsi se quella crisi era o no prevedibile e, se lo era, per quale motivo vennero sottovalutati gli effetti di quella cruciale riforma elettorale. La storiografia, come è noto, ha dedicato alla questione una notevole attenzione. Tuttavia, la domanda sulla quale essa si è generalmente concentrata – si può o non si può ritenere la proporzionale responsabile della fine dello Stato di diritto liberale?⁶⁹ – in realtà ci pare denunci dei limiti. In altre parole, non sembra questo il problema principale se si guarda alla vicenda dal punto di vista della storia della cultura giuspubblicistica. Neppure il più fervido sostenitore dell'ingegneria costituzionale sosterrebbe che un semplice mutamento della legge elettorale può condurre alla dissoluzione di un regime, ovviamente prodotto da un insieme di concause le cui origini sono certamente più risalenti. Del resto, tuttavia, sarebbe anche assolutamente ingenuo sottovalutare l'impatto della riforma elettorale sulla forma di governo italiana. Perché è questo il punto: il mutamento della forma di governo. Proviamo allora a riformulare il problema. A nostro avviso, si tratta di comprendere quali conseguenze si poteva immaginare che l'introduzione della proporzionale avrebbe prodotto sulla forma di governo italiana. E, mettendoci su questa strada, possiamo effettivamente sostenere che la classe dirigente del dopoguerra – tutta la classe dirigente, come vedremo tra poco, non solo quella liberale – peccò di leggerezza. Ma quanto essa sottovalutò non fu il semplice risultato elet-

⁶⁷ Sull'eventuale esito delle elezioni del 1919, se queste si fossero svolte con la legge elettorale uninominale, si sofferma sul finire del proprio volume Noiret. Gli studi presi in esame suggeriscono un quadro di sostanziale invarianza. Se le elezioni del 1919 si fossero infatti svolte con la legge elettorale precedente, i risultati sarebbe stati all'incirca i medesimi; anzi socialisti e popolari avrebbero probabilmente guadagnato qualche seggio in più. Cfr. NOIRET, *La nascita del sistema dei partiti*, cit., pp. 195-200.

⁶⁸ Cfr. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia*, cit., pp. 331-332.

⁶⁹ Opta per una risposta positiva Carlo Ghisalberti, mentre decisamente per il no si schierano Maria Serena Piretti e Serge Noiret.

torale, il numero dei Deputati cioè che avrebbero conseguito questa o quella forza politica. Essa si dimostrò piuttosto incapace di comprendere che la proporzionale avrebbe creato un Parlamento non quantitativamente, ma qualitativamente diverso da quello fino ad allora conosciuto; un Parlamento composto non più da semplici Deputati (quale che fosse la loro distribuzione tra le forze politiche), ma articolato prevalentemente in gruppi parlamentari espressione dei partiti di massa. Mancò cioè una riflessione seria e condivisa sul ruolo che i partiti politici avrebbero assunto nella forma di governo, mancò il riconoscimento di una loro autonoma soggettività, la teorizzazione di una loro posizione costituzionale. Fu l'incapacità della cultura giuspolitica liberale a pensare i partiti in termini diversi dal canonico modello del partito parlamentare a impedirle di realizzare che quella riforma elettorale avrebbe trasformato il *Rechtsstaat* in *Parteienstaat* (o quantomeno in qualcosa destinato a divenire un *Parteienstaat*). E a impedirle così di realizzare che questa innovazione avrebbe sconvolto tutto l'impianto teorico che la dottrina di fine Ottocento aveva messo a punto: la questione della legittimazione statale e il conseguente problema della sovranità, la teoria della rappresentanza, il governo di gabinetto.

Il liberalismo affronta la sconvolgente esperienza post-bellica senza rimettere in discussione il proprio usato armamentario culturale. Lo si comprende facilmente sfogliando i resoconti parlamentari. La stessa estensione del suffragio, divenuto quasi universale (essendo stato esteso a tutti i cittadini maschi che avessero compiuto 21 anni di età o che avessero prestato servizio militare), veniva sostenuto senza abdicare alle tradizionali categorie ottocentesche della capacità all'esercizio della funzione. Chi aveva sofferto nelle trincee aveva cioè dimostrato di essere degno e capace al voto; lo aveva dimostrato col sacrificio, col sangue versato, invece che con il titolo di studio o con la contribuzione economica. Ma il principio di imputazione restava il medesimo.

Quando poi il discorso si sposta inevitabilmente sui partiti, l'inadeguatezza dell'approccio si rivela in tutta la sua drammaticità. Anche chi metteva in guardia circa il vantaggio che la proporzionale avrebbe portato ai soli partiti organizzati, dimostrava di preoccuparsi più del risultato quantitativo che di eventuali trasformazioni qualitative dell'istituto parlamentare. Si preoccupava cioè di perdere forza politica. Non di avere a che fare con entità (i partiti di massa) che avrebbero trasformato radicalmente la forma di governo. A Celesia, firmatario della proposta di legge, che sosteneva di avere l'appoggio di tutti i partiti, compreso quello liberale, rispondeva fuori dai denti Larussa: «Ora io mi domando: dove sono questi partiti che si vogliono far vivere per mezzo del sistema della rappresentanza proporzionale? [...] Ora di questi partiti nel paese non ce ne sono che due organizzati: il partito clericale e il partito socialista»⁷⁰. Il partito, per

⁷⁰ *Atti del Parlamento italiano*, cit., Volume XVIII (dal 13 luglio al 3 agosto 1919), pp. 19674.

la cultura liberale, continuava a rimanere un'entità non solo poco definita ma soprattutto fisiologicamente poco definibile. E imboccare la strada della proporzionale avrebbe finito per avvantaggiare coloro che, a torto, tentavano di imbrigliare quella liquida entità entro rigide ed opprimenti strutture organizzative. Del resto, notava emblematicamente Ciccotti, in fondo «che cosa è il partito? [...] è un aggregato o un organismo in continuo divenire, in continua formazione, non sempre ben determinato, specialmente il partito che viene in luce durante i periodi elettorali»⁷¹. E a chi si ostinava a costruirlo come un ingombrante apparato burocratico, egli ricordava che «anche nei partiti di più rigida struttura, sono i simpatizzanti che formano la forza elettorale del partito; tanto vero che quelli che aderiscono ad una organizzazione burocraticamente ordinata rappresentano sempre un numero molto minore di quello che ne rappresentano gli aderenti al partito nella lotta elettorale»⁷².

La distanza con la realtà dei fatti appare evidente: il partito nell'ottica liberale è sempre e solo quello che emerge in occasione della tornata elettorale. La sua essenza sta sempre e solo nel manipolo di Deputati che è in grado di mandare alla Camera. Tutto il resto rimaneva solo una modalità organizzativa. Deprecabile, per giunta. Che le rappresentanze parlamentari fossero destinate infatti ad essere sempre più vincolate alle strutture di partito, «come Prometeo allo scoglio»⁷³ ebbe a dire ancora Storoni, non deponeva certo a favore della maturità politica delle nuove formazioni, incapaci di comprendere quanto necessaria fosse la flessibilità e la libertà d'azione politica che la compagine dei costituzionali tenacemente rivendicava.

La maggioranza liberale insomma non recede dalla propria classica visione del Parlamento. Questo era e rimaneva il luogo, elitario e privilegiato, dove i più capaci uomini del paese erano chiamati ad individuare la linea di governo più idonea a perseguire il benessere della collettività. La Camera era anzitutto un'istituzione statuale, il simbolo dell'unità dello Stato. Era una sorta di elitario *sancta sanctorum*, non inquinabile dal fervore politico della piazza. Lungi dall'essere un luogo di conflitto, l'agorà in cui le varie anime del pluralismo politico si sarebbero dovuto confrontare, il Parlamento dei liberali era invece un luogo di compensazione, un punto di vista superiore capace di interpretare le ragioni profonde del conflitto e di disinnescarlo. Lo era sempre stato, anche quando aveva aperto le proprie porte ai partiti di massa, quello socialista in testa. E si badi bene: come già accennato, questa non era affatto una pia illusione del solo notabilato liberale. Anche il PSI, paradossalmente, non dimostra di attingere ad un modello troppo diverso. Introducendo una mozione che intendeva impegnare la Camera all'adozione della proporzionale, Turati pronunciò parole assai caute e distanti. Non si fece portavoce della piazza, ma interprete della piazza. Presentò sé stesso e il

⁷¹ *Ivi*, p. 19699.

⁷² *Ivi*, p. 19700.

⁷³ *Ivi*, p. 19680.

proprio partito come «uomini d'ordine», certo i più «indicati per dirvi una parola che interpreti lo stato d'animo attuale delle folle»⁷⁴. E, nel definire la posizione del PSI, Turati si inserì senza alcuna difficoltà all'interno delle più classiche categorie interpretative della cultura liberale, descrivendo i socialisti impegnati in un duplice ruolo: «Come propulsori rispetto al Governo e alle classi dirigenti; come moderatori rispetto alle masse»⁷⁵. L'armamentario retorico era certamente diverso da quello tradizionale delle élite liberali, ma la sostanza no. Anche il PSI sente di dover esercitare una funzione di guida paternalistica nei confronti del proletariato, in linea con l'idea leninista di partito⁷⁶ come avanguardia della rivoluzione.

Neppure il principale partito di massa, quindi, sembra avere piena coscienza del proprio ruolo costituzionale, della propria diversa natura (non solo politica) rispetto al partito parlamentare di tradizione liberale. Eppure gli interrogativi che la svolta proporzionalistica faceva emergere erano sotto gli occhi di tutti: il Parlamento sarebbe rimasto quell'asettica istituzione all'interno della quale si poteva neutralizzare il pluralismo politico sacrificandolo in nome dell'interesse nazionale? O sarebbe divenuta un luogo conflittuale nel quale la ricerca del compromesso, come spiegherà poi efficacemente Kelsen, avrebbe dovuto procedere secondo logiche completamente diverse? E ancora: come sarebbe cambiata l'idea stessa di rappresentanza politica? Si poteva ancora continuare a configurarla secondo i canoni elitisti, familiari e rassicuranti, della scelta dei migliori? E questa rappresentanza non solo più allargata, ma infinitamente più composita, più plurale, più conflittuale, poteva ancora essere contenuta nei confini di una visione che assegnava ai partiti politici un potere meramente ordinante e non anche legittimante? Si tratta di domande fondamentali, che tuttavia, come si è appena descritto, non trovarono uno spazio adeguato nel dibattito parlamentare che preparò la svolta proporzionalistica del 1919. Rimasero fuori dall'aula, perché erano sostanzialmente estranee alla cultura che la abitava. Rimane a questo punto da capire se, negli anni immediatamente successivi, esse trovarono nella riflessione giuspolitica italiana uno spazio più appropriato se non addirittura una qualche risposta.

2.4 Il regolamento parlamentare del 1920 e l'istituzionalizzazione del partito.

Gli anni che separarono le elezioni del 1919 dall'avvento del fascismo e dal suo rapido cristallizzarsi in regime dittatoriale, furono davvero pochi;

⁷⁴ *Atti del Parlamento italiano*, cit. Volume XVII (dal 1 marzo al 12 luglio 1919), pp. 18615.

⁷⁵ *Ivi*, p. 18616.

⁷⁶ Si vedano V. I. LENIN, *Che fare? Problemi scottanti del nostro movimento* (1902), Torino, Einaudi, 1971 e anche Id., *Un passo avanti e due indietro. La crisi del nostro partito* (1904), Roma, Editori Riuniti, 1975.

certo troppo pochi perché una riflessione di ampio respiro sulle questioni appena poste potesse dispiegarsi. In più furono anni convulsi e densi di avvenimenti, inadatti alla sistematizzazione teorica. Ciò nonostante, furono comunque anni decisivi per il nostro tema.

La posizione costituzionale dei partiti politici infatti si rafforzò ulteriormente sulla scorta del nuovo regolamento parlamentare approvato dalla Camera nell'estate 1920⁷⁷. Anzi, possiamo probabilmente affermare che, sotto questo punto di vista, il nuovo regolamento del 1920 è da considerarsi ancora più rilevante della stessa legge elettorale proporzionale del 1919. Se questa aveva decretato la crisi del modello di partito parlamentare liberale, ormai numericamente minoritario alla Camera rispetto ai partiti di massa, il regolamento del 1920 fa anche di più: *istituzionalizza infatti, per la prima volta, i partiti politici* assegnando loro – per il tramite dei gruppi parlamentari ovviamente – una posizione, un ruolo e delle precise funzioni all'interno della forma di governo statutaria. Se la svolta del 1919 e la conseguente dialettica tra partito parlamentare e partito di massa poteva ancora essere neutralizzata da una lettura liberale magari votata a riconoscere tra le due realtà differenze di mera natura organizzativa, ecco che tutto questo cade l'anno successivo. È nel 1920 che il modello di partito parlamentare cade definitivamente. Perché viene meno la natura 'volatile' e meramente associativa del partito; perché esso per la prima volta assume un ruolo istituzionale⁷⁸ all'interno della forma di governo italiana.

Il nuovo regolamento parlamentare, infatti, introduce almeno due innovazioni fondamentali.

In primo luogo, istituisce i 'gruppi' parlamentari (denominazione che qui si userà per non creare confusione, anche se il nuovo regolamento si riferisce loro appellandoli con la vecchia dizione di 'Uffici'), vale a dire le appendici assembleari delle direzioni di partito⁷⁹. Ma il regolamento non

⁷⁷ Sul regolamento parlamentare del 1920 si vedano: G. ORSINA, *L'organizzazione politica nelle Camere della proporzionale* in *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo* a cura di F. Grassi Orsini e G. Quagliariello, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 397 e sgg.; nonché Id., *I regolamenti parlamentari nei momenti di 'svolta' della storia costituzionale italiana* in «Giornale di storia costituzionale», n. 15, I semestre 2008, pp. 53 e sgg.; P. DI MUCCIO, *Il regolamento della Camera dei Deputati dal 1900 al 1922 (Una cronaca parlamentare)* in «Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari», 1987, nn.1 e 2.

⁷⁸ Per una ricostruzione della storia del partito politico basata sul passaggio da partito-associazione a partito-istituzione si veda M. FIORAVANTI, *Giuristi e dottrine del partito politico: gli anni Trenta e Quaranta in Le idee costituzionali della Resistenza. Atti del convegno di studi, Roma 19, 20 e 21 ottobre 1995*, a cura di C. Franceschini, S. Guerrieri e G. Monina, Roma, Presidenza del Consiglio, 1997, pp. 193-205.

⁷⁹ Significativa la decisione, presa dal Partito Popolare Italiano nel corso del suo primo Congresso, di risolvere le eventuali controversie tra gruppo parlamentare e Direzione nazionale del partito, assegnando a quest'ultima la preminenza sul primo, così come previsto dall'art. 7 dello Statuto. Sul punto si veda anche G. BOCCACCINI, *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1980, p. 148.

si limita a riconoscere l'esistenza di aggregazioni politicamente omogenee in seno all'Assemblea; giunge anche a disciplinarne – con una norma di diritto pubblico quale il Regolamento della Camera dei Deputati – la formazione e la struttura organizzativa, che va significativamente a ricalcare quella adottata per le Commissioni permanenti: vale a dire un Presidente, un Segretario e i due loro rispettivi vice. E a ulteriore conferma della ormai evidente rilevanza costituzionale acquisita dal partito politico stanno anche le norme volte a regolamentare i requisiti minimi per la formazione dei gruppi stessi. La regola fondamentale secondo la quale per poter costituire un gruppo occorreva un numero minimo di venti deputati venne infatti emendata (quinto comma dell'art.1 del nuovo regolamento) permettendo al Consiglio di Presidenza di ammettere la costituzione di un gruppo anche con soli dieci iscritti «purché questo riconosca che esso rappresenti un partito organizzato nel Paese». Il partito quindi non viene solo riconosciuto come costituzionalmente rilevante, ma configura addirittura un valore aggiunto, in grado di garantire ai propri iscritti una corsia preferenziale.

A ciò si aggiunge inoltre la seconda fondamentale novità introdotta dal nuovo regolamento: la sostituzione del vecchio sistema degli Uffici con il nuovo sistema delle Commissioni. Fino ad allora, infatti, il ruolo di istruire il procedimento legislativo con l'esame dei disegni di legge veniva affidato agli Uffici, ai quali si accedeva tramite estrazione a sorte tra tutti i deputati. Una soluzione perfettamente coerente con la natura liquida e giuridicamente inconsistente del partito parlamentare di matrice liberale. Nel 1920 però le cose cambiano radicalmente: gli Uffici vengono aboliti e al loro posto si istituiscono nove Commissioni permanenti, suddivise per ambiti di competenza⁸⁰ e, quanto più interessa ai nostri fini, i componenti le Commissioni vengono nominati dai gruppi parlamentari in misura di un commissario ogni venti deputati (o dieci nel caso in fosse scattata l'eccezione di cui si è detto sopra). La riforma del 1920 sancisce cioè il criterio della proporzionalità anche nella composizione delle Commissioni, come «inevitabile conseguenza della riforma della legge elettorale»⁸¹. I par-

⁸⁰ Le nove Commissioni vedevano le proprie competenze così ripartite: 1) Affari interni e ordinamento politico e amministrativo; 2) Rapporti con l'estero e Colonie; 3) Finanze e Tesoro; 4) Esercito e Marina Militare; 5) Lavori Pubblici e Comunicazioni (Ferrovie, Marina mercantile, Poste, Telegrafi, Telefono); 6) Economia Nazionale (Agricoltura, Industria e Commercio); 7) Legislazione di diritto privato, affari di giustizia e culto, autorizzazioni a procedere; 8) Istruzione pubblica e Belle arti; 9) Lavoro, Emigrazione, Previdenza sociale. La nona commissione non era inserita nel progetto originario ma venne approvata in seguito ad un emendamento successivo.

⁸¹ Così si esprime in Aula l'On. Donati. Cfr. A.C. Assemblea, 24 luglio 1920 (I tornata). Si noti che anche Orlando non si oppose alla riforma del regolamento, per quanto egli fosse contrario alla proporzionale, ritenendo che se quest'ultima era stata approvata, andava anche messa lealmente alla prova. Cfr. *Quel che dice l'On. Orlando* in «Giornale d'Italia», 1 agosto 1920.

titi politici, quindi, venivano investiti del compito di nominare i membri delle primarie articolazione interne della Camera. Ma non solo. Il nuovo regolamento introdusse infatti un'ulteriore dirompente novità: la possibilità per cinque commissioni di richiedere – a maggioranza assoluta dei propri componenti – la convocazione della Camera stessa. Siamo di fronte alla fondamentale conquista da parte dell'assemblea elettiva del potere di auto-convocazione⁸², potere che però risultava sostanzialmente esercitabile solo attraverso l'operato concreto dei gruppi parlamentari e pertanto, per loro tramite, dei partiti politici, ormai divenuti un perno indispensabile al corretto funzionamento dell'istituzione stessa. Di questo, i deputati socialisti e popolari seduti sui banchi del Parlamento del 1920 si dimostrarono assai più consapevoli, rispetto a quanto si era potuto dedurre dalla discussione parlamentare sulla legge elettorale di appena un anno prima. Solo per fare un esempio, quando da più parti si eccepì che fosse troppo esiguo il numero minimo di deputati necessari alla richiesta di auto-convocazione, Matteotti rispose facendo notare che non si stava parlando di semplici deputati, ma di commissari nominati dai gruppi parlamentari e che quindi quella cifra andava moltiplicata per venti⁸³.

Resta da appurare, a questo punto, se le riforme del biennio 1919-1920 indussero anche la dottrina giuridica ad analoga consapevolezza, se la spinsero ad abbandonare il consueto agnosticismo nei confronti del partito politico e a reconsiderarlo invece alla luce delle non indifferenti funzioni costituzionali da questo assunte.

⁸² Fino ad allora, in assenza di precise disposizioni statutarie o legislative, il potere di convocazione della Camera era stato – per prassi – affidato alla concertazione tra il Presidente della Camera e il Governo, di modo che il parere di quest'ultimo risultava sempre determinante. Cfr. DI MUCCIO, *Il regolamento della Camera*, cit., pp. 97-98. Il potere di auto-convocazione delle assemblee si era peraltro già affermato negli altri Paesi europei come la Francia (dove era richiesto il quorum della metà più uno dei componenti di ciascuna Camera), la Germania (dove era considerata sufficiente la richiesta di almeno un terzo dei membri del Reichstag, ex art. 24 della Costituzione di Weimar), i Paesi Bassi (dove era sufficiente la richiesta motivata proveniente da cinque membri per la prima Camera e da dieci per la seconda Camera). Cfr. sul punto V. PASCIUTO, *Le modificazioni al regolamento della Camera dei Deputati. Le Commissioni permanenti* in «Rivista di diritto pubblico», I, 1921, pp. 191-193, n. I.

⁸³ *Ivi*, p. 98. Si noti anche come l'appartenenza ad un partito organizzato giustificasse una rilevante disparità di trattamento. Come visto, era possibile autorizzare un gruppo a costituirsi con soli dieci deputati se questi fossero espressione di un partito organizzato su scala nazionale e, in tal caso, il gruppo così costituito avrebbe anche guadagnato il diritto di esprimere un rappresentante ogni dieci membri. Il che discriminava particolarmente i cosiddetti parlamentari 'selvaggi' (questa la definizione che ricorre durante la discussione parlamentare del nuovo regolamento), vale a dire quelli afferenti al gruppo misto. Questi ultimi, proprio perché non espressione di un partito politico organizzato su scala nazionale, avevano infatti diritto di esprimere un rappresentante in Commissione ogni venti deputati; mentre, ad esempio, i repubblicani – che un partito lo erano – avevano diritto in proporzione, al doppio dei rappresentanti.

Cercando di ricostruire la riflessione dottrinale di questi brevi ma intensi anni, possiamo dire che un primo piano assai generale di discussione, riguardò l'entità del mutamento. Che dovette, in linea di massima apparire assai notevole, se V.E. Orlando avvertì il bisogno di mettere in guardia dalle tentazioni di copernicane rivoluzioni teoriche. Introducendo la *Dottrina generale dello Stato* di Jellinek⁸⁴, il grande Maestro palermitano giustificava la sensazione di vivere un «passaggio da un'era storica a un'altra»⁸⁵ con l'enormità dell'evento bellico, ed era persino disposto a concedere che la diffusione di una «tendenza più o meno anarcoide»⁸⁶ fosse una conseguenza quasi naturale della «moltiplicazione fino al parossismo dei doveri del cittadino verso lo Stato»⁸⁷ tipica dei tempi di guerra. Ciò nonostante, egli teneva però a precisare che per quanto forte fosse la sensazione di sconvolgimento, «la verità delle massime fondamentali intorno alla natura dello Stato non potrà esserne sostanzialmente modificata»⁸⁸. Perché «invariabile è la natura della sovranità»⁸⁹, nonché il suo contenuto di «suprema potestà»⁹⁰ e invariabile rimaneva anche il carattere giuridico della «volontà dello Stato»⁹¹. Sarebbe questo uno sforzo di precisazione teorica sin troppo pedante, se non affondasse le radici nel timore del diffondersi di tesi contrarie. Ed in effetti, la maggior parte dei contributi di quegli anni si rivelano di tutt'altro tenore. Di «profondo e possente [...] anelito di rinnovamento»⁹² parlava il liberale Ruffini; di un «cambiamento non solo del sistema di scrutinio e della procedura elettorale, ma anche della base stessa della rappresentanza politica»⁹³ parlava Ambrosini; mentre Salemi salutava addirittura la nascita di un nuovo diritto, «venuto fuori come una risultante della guerra innovatrice [che] ebbe per alta idealità la democrazia»⁹⁴. Insomma, la sensazione diffusa era che «qualcosa di enorme fosse capitato nelle strutture dello Stato liberale»⁹⁵.

⁸⁴ G. JELLINEK, *Dottrina generale dello Stato* con introduzione e capitoli aggiunti di V.E. Orlando, Milano, SEL, 1921.

⁸⁵ V.E. ORLANDO, Avvertenza preliminare in JELLINEK, *Dottrina generale dello Stato*, cit., p. X.

⁸⁶ *Ivi*, p. XII.

⁸⁷ *Ivi*, p. XI.

⁸⁸ *Ivi*, p. XIII.

⁸⁹ V.E. ORLANDO, *Diritto pubblico generale e diritto pubblico positivo. Introduzione alla traduzione italiana* in JELLINEK, *Dottrina generale dello Stato*, cit., p. 15.

⁹⁰ *Ivi*, p. 16.

⁹¹ *Ivi*, p. 15.

⁹² F. RUFFINI, *Guerra e riforme costituzionali. Suffragio universale, Elezione proporzionale, Rappresentanza organica*, Torino, Stamperia Reale G.B. Paravia e C., 1920, p. 5

⁹³ G. AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze, «La Voce», 1921, p. 5

⁹⁴ G. SALEMI, *Il nuovo diritto pubblico e le sue caratteristiche fondamentali* in «Rivista di diritto pubblico», I, 1921, p. 39.

⁹⁵ F. LANCHESTER, *Pensare lo Stato. I giuristi pubblici nell'Italia unitaria*, Roma-Bari, Laterza, 2004, p. 72.

Protagonista principale di tale radicale mutamento era naturalmente il partito, ma chi lo comprese veramente a fondo, meglio e prima degli altri, fu un costituzionalista brillante e tendenzialmente poco ricordato⁹⁶, Gaspare Ambrosini⁹⁷, che tra i suoi meriti, ebbe soprattutto quello di saper intuire i riflessi costituzionali prodotti dai mutamenti sociali e culturali tipici del proprio tempo e di tentarne anche coraggiosamente, aspetto peraltro non secondario, una precoce sistematizzazione. La materia elettorale e le sue necessarie ed intime correlazioni con la forma di governo furono temi ricorrenti nella produzione⁹⁸ del giurista siciliano tra le due

⁹⁶ Su Ambrosini «giuspubblicista sostanzialmente misconosciuto» insiste sovente, e mi pare a ragione, Fulco Lanchester. Al proposito si veda, oltre allo scritto citato nella nota precedente, anche F. LANCHESTER, *Rappresentanza e sistemi elettorali in Gaspare Ambrosini in La figura e l'opera di Gaspare Ambrosini. Atti del Convegno Agrigento-Favara 9-10 giugno 2000* a cura di F. Teresi, Palermo, Quattrosoli, 2001 (la citazione virgolettata ad inizio nota la si trova a p. 86). Sulle ragioni della scarsa fortuna di Ambrosini, Lanchester svolge alcune interessanti considerazioni in ordine alla sua difficile collocazione all'interno del panorama dottrinale italiano degli anni Venti e Trenta: in particolare l'autore suggerisce che nel corso di quello scontro dottrinale che, durante il ventennio fascista, vide opporsi i giuristi di regime alla dottrina di tradizione liberale, Ambrosini rimase sostanzialmente fuori dalla mischia, e quindi relegato in secondo piano, risultando difficilmente inquadrabile negli opposti schieramenti.

⁹⁷ Gaspare Ambrosini, nato a Favara (AG) il 24 ottobre 1886, divenne magistrato giovanissimo, ma, altrettanto precocemente, lasciò la carriera di giudice per dedicarsi all'insegnamento universitario. Professore di diritto ecclesiastico a Messina nel 1912, venne chiamato – nel 1919, dopo la guerra – a ricoprire la cattedra di diritto costituzionale a Palermo, per trasferirsi poi a Roma nel 1937, dove – dapprima incaricato dell'insegnamento del diritto coloniale – dal 1953 ricoprì la cattedra di diritto costituzionale che era stata di Vittorio Emanuele Orlando. Viene ricordato dai cultori del diritto pubblico soprattutto per il suo impegno come giudice costituzionale e per i suoi studi sul regionalismo, per quanto cioè egli fece nel secondo dopoguerra. Ma le sue riflessioni degli anni Venti sui sistemi elettorali e sulla forma di governo non sono certo meno importanti. Anzi, contribuiscono a delineare in maniera ancora migliore la sua figura di giurista originale ed intuitivo, insofferente verso ricostruzioni dottrinali magari autorevoli, ma non più in grado di interpretare la realtà italiana. Eclettico e curioso, non era facilmente inquadrabile né sotto il profilo metodologico (non risultando ascrivibile a questa o quella scuola), ma neppure sotto quello dei cultori di una sola materia (spaziando i suoi interessi di ricerca dal diritto canonico ai sistemi elettorali, dal regionalismo allo studio di alcuni ordinamenti stranieri quali quello sovietico o quelli dei paesi africani). Eletto all'Assemblea Costituente tra le fila democristiane, Ambrosini fu membro della cosiddetta Commissione dei 75, ma soprattutto seppe offrire un contributo determinante alla stesura del Titolo V della nostra carta costituzionale. Fu poi eletto Deputato (sempre con la DC) nella prima legislatura del Parlamento italiano e, successivamente, nel 1955, venne nominato giudice della Corte Costituzionale, della quale fu anche Presidente dal 1962 al 1967. Morì all'età di 99 anni, nel 1985, a Roma.

⁹⁸ Oltre al già citato AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari*, cit., si possono ricordare Id., *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto* in «Rivista di diritto pubblico», XIV, 1922, nonché Id., *La riforma elettorale*, Palermo, Sandron, 1923 e anche Id., *Sindacati, Consigli tecnici e Parlamento*

guerre, e questo, naturalmente, lo condusse ad interrogarsi spesso e proficuamente, sui partiti politici. Non che egli sia stato l'unico a individuare in essi i protagonisti della trasformazione. Già altri avevano notato come, grazie ai partiti, si fosse potuto sconfiggere la corruzione prodotta dai quei raggruppamenti politici accomunati solo dalla «tendenza al potere» o dalla «tutela di interessi singoli»⁹⁹. Ma egli fu l'unico che inquadrò efficacemente la nuova natura del partito, rimettendo in discussione la secolare elaborazione liberale del partito parlamentare. Salemi ad esempio, che pur riteneva di trovarsi di fronte ad un diritto nuovo, e che salutava con favore la natura democratica di questo nuovo diritto, sulla natura dei partiti dimostrava di avere ancora idee un po' confuse. Riconosceva volentieri cioè la rilevanza acquisita dai gruppi di elettori; tanto da affermare che poiché questi «vengono oggi ad assumere una funzione costituzionale [...] non sembrerà, quindi, vano il ricercarne la natura giuridica»¹⁰⁰. Ma che cosa fossero in definitiva questi gruppi di elettori non gli era evidentemente altrettanto chiaro. Ai suoi occhi si presentavano infatti «sotto parvenze molteplici: ora quali comitati di elettori [...]; ora quali partiti politici od organizzazioni di classe [...]; ora quale una coalizione di partiti od organizzazioni che si accordano temporaneamente per i fini dell'elezione»¹⁰¹.

Al contrario, Ambrosini aveva idee assai più precise. Del partito, egli giunse infatti ad individuare quelli che riteneva esserne i tre «elementi essenziali»: a) «un corpo omogeneo di dottrine relative alla concezione dell'attività materiale e spirituale da imprimerli alla società»; b) «l'adesione a tale corpo di dottrine di un numero ragguardevole di individui»; c) «l'organizzazione e la disciplina di questi individui per propagandare e realizzare le dottrine professate»¹⁰².

Vale la pena sottolineare soprattutto la valenza di rottura incorporata nel primo di questi elementi. Ambrosini descrive il corpo omogeneo di dottrine che costituisce la *Weltanschauung* del partito come un qualcosa che è rivolto alla società, ai «vari lati dell'attività umana»¹⁰³, preciserà qualche riga dopo. Non la riferisce cioè all'attività parlamentare, né collega il partito necessariamente alla funzione di governo. Siamo chiaramente lontani anni luce dalle tesi liberali, mirabilmente cristallizzate dalla già citata affermazione di Bonghi secondo la quale «il partito politico ha per

politico, Roma, Editrice Romana, 1925. Il tema della rappresentanza, ad Ambrosini particolarmente caro, venne poi ripreso in due importanti studi pubblicati alla vigilia della fase costituente: cfr. Id., *La proporzionale. Studio comparativo e proposte di riforma*, Roma, Istituto italiano di studi legislativi, 1945 e Id., *La rappresentanza degli interessi e il voto obbligatorio*, Roma, Scientia S.A.E.T., 1945.

⁹⁹ G. FOLCO, *Dopo il primo esperimento della rappresentanza proporzionale in Italia* in «Rivista di diritto pubblico», I, 1919, p. 465.

¹⁰⁰ SALEMI, *Il nuovo diritto pubblico*, cit. p. 41.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari*, cit., pp. 20-21.

¹⁰³ *Ivi*, p. 21.

suo fine immediato il governo della città»¹⁰⁴. Anzi, Ambrosini sente il bisogno di insistere su questa differenza. Marcando la propria distanza anche da ciò che scriverà Salemi, egli afferma che i veri partiti non vanno confusi con «le associazioni che si formano generalmente solo al tempo delle elezioni», perché l'ambito di attività del partito «è molto più vasto di quello strettamente elettorale»¹⁰⁵. Il partito di cui parla il costituzionalista agrigentino è così ormai irrimediabilmente distinto dal classico modello liberale del partito parlamentare e si avvicina molto a quello invece del partito di massa di cui il PPI di Sturzo era l'ultima piena incarnazione¹⁰⁶. Il Parlamento è solo uno dei luoghi in cui l'attività del partito si manifesta, un luogo importante ma non l'unico. E quindi, egli deduce dalla novellata regolamentazione della Camera l'esistenza di un principio generale informatore di tutto l'ordinamento, un principio che sancisce la prevalenza delle tendenze associative sulle individualistiche e, di conseguenza, il ruolo preminente e il nuovo protagonismo costituzionale del partito.

Ma Ambrosini non si limita a superare la vecchia concezione liberale di partito parlamentare; egli si spinge oltre, giungendo a preconizzare almeno in parte quella che – a nostro avviso – risulta essere la vera caratteristica fondamentale del partito politico novecentesco, anticipando così addirittura di alcuni decenni analoghe riflessioni dottrinali prodotte in età repubblicana: vale a dire il suo essere 'parte totale'. Cerchiamo di approfondire. Nella sua dissertazione, egli difende la proporzionale partendo da una critica serrata all'individualismo liberale, reo di aver introdotto «nella società politica e nel regime parlamentare i germi della dissoluzione e dell'anarchia»¹⁰⁷. Nota, tuttavia, che un altro principio – assai pernicioso – si era affacciato alla vita pubblica, candidandosi a sostituire quello individualistico: il principio sindacalista, fautore di una «rappresentanza professionale o degli interessi», che avrebbe finito per rendere «particolaristico il carattere della rappresentanza politica»¹⁰⁸. Sul punto conviene soffermarsi. Si è già detto della peculiare interpretazione 'economicistica' che del pluralismo aveva dato la dottrina giuspubblicistica negli anni immediatamente precedenti la guerra, quando le organizzazioni delle masse proletarie più interessanti agli occhi dei giuristi rimanevano i sindacati, le cooperative o, al più le società a fini mutualistici. E anche un commen-

¹⁰⁴ BONGHI, *I partiti politici*, cit., p. 7. Su Bonghi e sulla sua concezione di partito si veda quanto scritto nel Capitolo I, alle pp. 16 e sgg.

¹⁰⁵ AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari*, cit., p. 22.

¹⁰⁶ Sui rapporti tra Sturzo e Ambrosini si veda *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle regioni* a cura di N. Antonetti e U. De Siervo, Bologna, Il Mulino, 1998. In maniera particolare, per quanto riguarda le consonanze tra il pensiero di Ambrosini e quello di Sturzo nel periodo pre-repubblicano, si segnala, all'interno del volume, il saggio di M. TRUFFELLI, *Rappresentanza individuale e rappresentanza degli interessi in Gaspare Ambrosini* in *Ambrosini e Sturzo*, cit., pp. 243 e sgg.

¹⁰⁷ *Ivi*, p. 131.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

tatore acutissimo come Santi Romano non era riuscito ad andare oltre a questo tipo di interpretazione. È Ambrosini a rompere per primo questo schema: egli riconosce dignità teorica al pluralismo politico, ne individua il soggetto portante nel partito e – addirittura – inquadra l'intima natura di quest'ultimo. Egli riflette sulle possibili conseguenze che l'applicazione del principio sindacalistico (corporativo si dirà di lì a qualche anno) avrebbe potuto avere sulla rappresentanza politica e non esita a ritenerli devastanti nella misura in cui si tradurrebbero in un inaccettabile particolarismo e in una inevitabile frantumazione del principio di unità politica. Sin qui niente di nuovo verrebbe da dire: ci troviamo ancora dentro la tradizionale dialettica unità *versus* pluralità, espressa nei termini di sempre. Ma in realtà egli fa un enorme passo avanti, perché è il primo che orientandosi nel neonato mondo del pluralismo italiano, riesce ad introdurre un distinguo fondamentale: il particolarismo la frammentazione e la perdita di unità sarebbero il frutto dell'applicazione di una logica sindacale, non di quella partitica. Il partito è cosa diversa dal sindacato. Quest'ultimo «ha degli interessi particolari, concreti ed immediati da difendere; il partito ha un campo d'azione molto più vasto»¹⁰⁹. Da ciò ne consegue che il sindacato «non ha costituzionalmente la capacità e la competenza di affrontare la risoluzione dei problemi politici generali»¹¹⁰. E se paradossalmente si organizzasse la Camera su base sindacale, il risultato sarebbe quello di snaturare «la natura del parlamento, del corpo politico che, secondo la concezione moderna, deve essere costituito da rappresentanti di interessi generali»¹¹¹. Mentre invece questo non avviene con la proporzionale, perché essa mette al centro dell'organizzazione parlamentare non i sindacati, ma i partiti e questi ultimi – e qui sta la formidabile intuizione di Ambrosini – «rappresentano nelle loro varietà interessi generali»¹¹².

Il merito di Ambrosini dunque è quello di non limitarsi alla consueta riflessione sul sindacalismo come minaccia per l'unità dello Stato¹¹³. Egli mostra di saper cogliere l'altra dimensione del pluralismo, quella incarnata dal partito politico. E intuisce, per la prima volta, che quest'ultimo può diventare un fattore di composizione della risalente antitesi tra l'evidenza del pluralismo e la necessità di unità politica. Perché i partiti erano «espressione di interessi generali e non particolari»¹¹⁴. Laddove la genera-

¹⁰⁹ *Ivi*, p. 54.

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ *Ivi*, p. 55.

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ Nel 1923 si esprimeva ancora in questi termini, ad esempio, N. Coco, *Giorgio Jellinek e la odierna crisi dello Stato* in «Rivista di diritto pubblico», parte I, 1923, pp. 42 e sgg. Su Nicola Coco, si cfr. più avanti la nota 207.

¹¹⁴ LANCHESTER, *Pensare lo Stato*, cit. p. 73. Nel 1919, cioè nello stesso intorno di tempo in cui scrive Ambrosini, esce la prima edizione italiana del notissimo saggio di Max Weber *Parlamento e Governo*. Vale la pena notare che anche Weber, sull'ipotesi di una rappresentanza professionale si esprime nei medesimi termini

lità degli interessi di cui si fanno portatori i partiti non è affatto da intendersi – per Ambrosini – come indicativa di un corposo numero di adepti, ma come capacità di produrre una complessiva visione della società. In tal senso si può affermare che sia stato Ambrosini, nel lontano 1919, ad aver intuito per primo che il partito novecentesco era *parte totale*: *parte* proprio perché era un partito; e *totale* perché si faceva portatore di una visione generale e complessiva della società. Si rompe quindi, finalmente, la contrapposizione manichea e quindi anche la sostanziale impossibilità di coniugare il principio di unità (necessario e imprescindibile) con il pluralismo (interpretato come potenziale minaccia al primo). Ambrosini illumina la possibilità di una terza via: percepisce cioè che la necessaria esigenza di unità politica e l'innegabile immanenza del pluralismo sociale e politico potevano coniugarsi – e non quindi contrapporsi all'infinito – proprio nel ruolo e nell'essenza del partito politico.

Questo formidabile mutamento di prospettiva, così ricco di implicazioni, si inseriva, vale la pena notarlo, in un più ampio dibattito europeo che ci pare ne rappresenti lo sfondo naturale. In particolare, proprio negli stessi anni in cui scrive Ambrosini escono altre due importantissime opere, *Vom Wesen und Wert der Demokratie* di Kelsen (1920)¹¹⁵ e la traduzione italiana di *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland* di Weber (1919)¹¹⁶. In entrambe, ritroviamo una certa idea del ruolo del Parlamento che sembra assai consonante sia con l'elaborazione teorica di Ambrosini sul partito, sia con i complessivi mutamenti costituzionali intervenuti in Italia dopo la legge elettorale proporzionale del 1919 e l'approvazione del nuovo Regolamento parlamentare del 1920. Sono il Parlamento e il par-

di Ambrosini, riconoscendo che «eliminare la stessa lotta di partito non è possibile se non si vuole che venga a mancare in generale un'attiva rappresentanza popolare» (M. WEBER, *Parlamento e Governo*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 28). Se si ammettesse la rappresentanza professionale, infatti, egli sostiene che «il parlamento diventerebbe un mercato di per compromessi di interessi puramente materiali, senza orientamento politico statale» (Ivi, p. 29. I corsivi sono dell'autore). Laddove il termine 'statale' sta certamente per 'generale' (che pure viene così ammantato di una sorta di necessaria istituzionalità).

¹¹⁵ H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia* a cura di A. Carrino, Torino, Giappichelli, 2004. Gli estremi bibliografici dell'edizione originale dell'opera sono Id., *Von Wesen und Wert der Demokratie* in «Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik», Bd. 47, Heft 1, 1920, pp. 50-85.

¹¹⁶ L'edizione originale dell'opera è datata 1918: M. WEBER, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens*, München-Leipzig, Duncker & Humblot, 1918. Come spiega Angelo Bolaffi nella sua introduzione a M. WEBER, *Scritti politici*, Roma Donzelli, 1998, la prima traduzione italiana di quest'opera venne pubblicata nel 1919 da Laterza su sollecitazione di Benedetto Croce (Ivi, p. XVI, nota 22). L'edizione di Parlamento e governo che abbiamo qui utilizzato, e alla quale si riferiscono le citazioni testuali, è invece la seguente: M. WEBER, *Parlamento e governo. Per la critica politica della burocrazia e del sistema dei partiti*, a cura di F. Fusillo, Roma-Bari, Laterza, 2002.

lamentarismo infatti a trovarsi al centro dei lavori di Weber e di Kelsen, perché nel progressivo processo di democratizzazione della forma statale, in atto in tutta l'Europa postbellica, era l'assemblea il luogo chiave in cui si potevano coniugare le composite istanze sociali e il principio di unità incarnato dall'istituzione statale.

Non sembra troppo dissimile infatti l'immagine del Parlamento evocata da Weber in *Parlament und Regierung* da quella costruita da Kelsen in *Von Wesen und Wert der Demokratie* e, ancor prima, negli *Hauptprobleme*¹¹⁷ del 1911. Entrambi gli autori partono infatti dalla perfetta consapevolezza della necessità della struttura burocratica per il funzionamento della macchina statale, giungendo, come fa Weber, ad affermare addirittura che «il futuro appartiene alla burocratizzazione»¹¹⁸, (*Der Bürokratisierung gehört die Zukunft*) sulla scorta della convinzione che la cosiddetta *Universelle Bürokratisierung* fosse la vera cifra della modernità. Ma la burocrazia se da un lato è indispensabile, dall'altro non è sufficiente. «Ogni burocrazia inclina necessariamente all'autocrazia»¹¹⁹ nota infatti Kelsen. Occorre allora affiancarle un elemento – indispensabile – di direzione politica. Ed è proprio la valorizzazione di questo elemento politico che ci pare accomuni la riflessione weberiana e kelseniana dell'immediato dopoguerra. Dietro alle quali non è certo difficile cogliere gli echi delle neonate Repubbliche democratiche: di Weimar prima e d'Austria poi. Ma qual è il luogo d'elezione in cui l'elemento politico è chiamato a manifestarsi e a svolgere il proprio ruolo? Per entrambi questi due autori la valorizzazione del momento politico non può che esplicarsi all'interno del Parlamento, perché, per usare le parole di Weber, «per quanto si possa odiare o amare l'istituzione parlamentare, non si potrà abolirla»¹²⁰. Non si poteva e non si doveva farlo. L'assemblea parlamentare, sia per Weber sia per Kelsen, svolge infatti un duplice e indispensabile ruolo. Da un lato consente di inserire all'interno delle istituzioni statuali le volontà e le aspirazioni del popolo, mettendo così in relazione la società con lo Stato¹²¹. Dall'altro lato, il

¹¹⁷ KELSEN, *Hauptprobleme*, cit.

¹¹⁸ WEBER, *Parlamento e governo*, cit., p. 34.

¹¹⁹ KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, cit. p. 34.

¹²⁰ WEBER, *Parlamento e governo*, cit., p. 44. In corsivo nel testo.

¹²¹ Al proposito, è opportuno ricordare il peculiare ruolo che Weber attribuisce al concetto di responsabilità (*Verantwortung*), assai ricorrente nel testo. È la responsabilità che distingue il funzionario (il burocrate) dal politico. Il primo risponde del proprio operato soltanto alla burocrazia di cui fa parte e, pertanto, risulta sostanzialmente irresponsabile verso i terzi; il secondo invece risponde del proprio operato nei confronti dell'elettorato. La convinzione di Weber, insomma, è che potere e responsabilità siano due facce della stessa medaglia. Non per nulla, a proposito della necessità che per un partito esista la prospettiva della conquista del potere, Weber afferma che era indispensabile avere «la prospettiva del *potere* e quindi della *responsabilità* dello stato» (Ivi, p. 55. In corsivo nel testo). Già semplicemente da questo, si comprende bene come l'attività politica (e soprattutto la natura del partito) appaia a

Parlamento (o meglio ancora il parlamentarismo) rappresentava anche il baluardo irrinunciabile che permetteva di arginare gli eccessi parossistici del principio democratico: sia che essi fossero incarnati dall'autoreferenzialità e quindi dalla sostanziale irresponsabilità di un capo politico che avesse ricevuto la propria investitura per via fideistica e plebiscitaria (per esempio Napoleone, Bismarck o il Presidente degli Stati Uniti, negli esempi citati da Weber); sia che fossero incarnati dalla «teoria e prassi del bolscevismo»¹²², dalle quali mette in guardia Kelsen¹²³.

Ma in definitiva che tipo di Parlamento è quello che Weber e Kelsen difendono? È esattamente il tipo di Parlamento che si era delineato in Italia dopo le riforme del biennio 1919-1920 e in Germania dopo la Costituzione di Weimar. Era un Parlamento abitato essenzialmente dai partiti di massa, ormai protagonisti indiscussi della scena politica europea. E che la dimensione massificata¹²⁴ della politica rappresenti il presupposto fondamentale della riflessione weberiana e kelseniana lo si comprende bene se si pone l'attenzione alla riflessione sociologica del primo sul rapporto tra massa e capo¹²⁵, o se si considera l'affermazione del secondo a propo-

Weber sostanzialmente bifronte: da un lato rivolta alla conquista di un ruolo di direzione politica all'interno delle istituzioni; dall'altro volta a rispondere del proprio operato nei confronti degli elettori.

¹²² Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, cit. p. 22.

¹²³ Su un significativo mutamento nell'interpretazione kelseniana del Parlamento, nel passaggio dagli *Hauptprobleme* del 1911 alla prima edizione di *Essenza e valore della democrazia* (1920), si è soffermata di recente Sara Lagi in una bella monografia: S. LAGI, *Il pensiero politico di Hans Kelsen (1911-1920). Le origini di Essenza e valore della democrazia*, Name, Genova, 2007. Se negli *Hauptprobleme* Kelsen qualificava il Parlamento come organo della società, in *Essenza e valore della democrazia* lo inquadrava invece decisamente come organo dello Stato. Il mutamento copernicano sarebbe riconducibile, secondo l'autrice, al timore della rivoluzione bolscevica che avrebbe suggerito a Kelsen, per così dire, di incardinare la sua analisi sui più tranquillizzanti binari della dimensione giuridico-statuale, piuttosto che su quelli, assai più imprevedibili e più rischiosi per le libertà individuali, della sfera politico-sociale. Un'intuizione non solo interessante, ma che ha anche il pregio di illuminare ulteriori sentieri di riflessione. Accanto alle discontinuità ben evidenziate dalla Lagi, infatti, ci pare che il pensiero di Kelsen tra le due opere manifesti anche elementi di continuità che reclamano forse una più adeguata collocazione interpretativa e invitano quindi a proseguire la ricerca. Gusto per citarne alcuni, a mero titolo d'esempio, Kelsen mantiene intatta l'interpretazione del concetto di popolo, punto di partenza indispensabile per la creazione dell'istituto parlamentare e, a proposito dello stesso Parlamento, in *Essenza e valore della democrazia* egli introduce una distinzione significativa tra il momento creativo dell'istituzione (che mantiene una forte coloritura sociale) e il suo carattere rappresentativo (ricostruito invece a partire da una teoria giuridica della rappresentanza).

¹²⁴ Per una ricostruzione storica del concetto di 'massa', così come è stato utilizzato nel lessico politico moderno, si veda F. TUCCARI, *Capi, élites, masse. Saggi di storia del pensiero politico*, Roma-Bari, Laterza, 2002; in particolare pp. 6 e sgg.

¹²⁵ WEBER, *Parlamento e governo*, cit.; in particolare si vedano le considerazioni svolte alle pp. 115 e sgg.

sito della spinta postbellica per la democrazia, definita senz'altro come un «potente movimento di massa»¹²⁶. Ma quanto a noi più interessa notare è che negli scritti di Weber e Kelsen il presupposto non esplicitato, ma evidentemente ormai assodato, era rappresentato dall'esistenza, dalla indispensabile presenza in Parlamento dei partiti di massa come principali attori della politica¹²⁷. Mentre le tesi di Ambrosini emergono dalla riflessione italiana come una novità assoluta, grazie alla loro capacità di mettere a fuoco questi nuovi protagonisti e il ruolo da essi assunto, nella riflessione mitteleuropea il ruolo dei partiti di massa era ormai un dato acquisito. Magari non scevro da implicazioni (e complicazioni come vedremo in seguito) e, per ciò stesso quindi, bisognoso di approfondimento, ma ormai acquisito. Perché la fortuna dell'istituto parlamentare d'ora in avanti dipendeva, per buona parte, dallo stato di salute del sistema dei partiti che lo abitavano. Tanto che per Weber era naturale notare come in Francia la «completa miseria del parlamento dipende[ss]e dall'assenza di partiti burocratizzati»¹²⁸. Se i mali della Germania erano la «impotenza del parlamento» e il «mero *carattere burocratico* delle cariche di ministro»¹²⁹, allora l'unica soluzione praticabile era il rafforzamento dell'istituzione parlamentare, per far sì che all'interno di essa l'azione dei partiti politici potesse far emergere un criterio di direzione politica che, solo, poteva consentire non solo di gestire virtuosamente il potere statale, ma anche – e soprattutto – di assumersene la responsabilità. Ma anche per Kelsen le cose non stavano in maniera molto diversa. Anzi, egli si spinge decisamente più in là. Nel costruire il suo ragionamento sull'affermarsi della democrazia, prende infatti le mosse dalla sottolineatura del nesso inscindibile che lega le libertà individuali alla tutela delle minoranze, per poi identificare la miglior garanzia possibile di queste ultime nel principio proporzionale che, possedendo una intima tensione verso la forma più pura di democrazia vale a dire la democrazia diretta¹³⁰, costituiva anche la migliore attuazione del principio democratico. Il Parlamento che immagina quindi Kelsen è un Parlamento che presuppone necessariamente la presenza dei partiti organizzati, perché solo essi, come già visto, consentono al principio proporzionale di funzionare adeguatamente. Anzi, per dirla con le parole dell'autore, è proprio tutta la «moderna democrazia [che] si fonda

¹²⁶ KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, cit. p. 4.

¹²⁷ In tal senso, ci pare, si esprime lo stesso TUCCARI, *Capi, élites, masse*, cit., p. 54.

¹²⁸ WEBER, *Parlamento e governo*, cit., p. 32. In corsivo nel testo.

¹²⁹ *Ivi*, p. 51. In corsivo nel testo.

¹³⁰ Nel senso che secondo la logica del principio proporzionale, esso tende a realizzarsi tanto meglio, quanto più alto è il numero di rappresentanti, perché ciò consentirebbe una sempre più esatta rispondenza tra essi e i rappresentati. Fino all'ipotesi estrema del rapporto in scala 1:1, che poi altro non sarebbe che la democrazia diretta.

interamente sui partiti politici»¹³¹. Per Kelsen i partiti politici, quindi, non sono soltanto un dato di fatto, ma un valore e un criterio fondante delle democrazie moderne. Tanto che egli non esita affatto a trarre da questo assunto, la conseguenza più ovvia ma anche meno scontata, quella cioè di «dar loro uno statuto giuridico che risponda al ruolo che, in pratica, essi esercitano da gran tempo: quello di organi della formazione della volontà dello Stato»¹³². Sulla natura costituzionale e sull'assoluta rilevanza pubblicistica dei partiti politici il giurista viennese non dimostra timidezze ed ammonisce tutti coloro che ancora non si rassegnavano ad accettare questo stato di cose, ricordando loro che l'ostilità nei confronti dei partiti e il supposto intimo contrasto di essi con lo Stato si traducevano, né più né meno, in una «mal celata ostilità contro la democrazia»¹³³. Del resto, la teorizzazione di un Parlamento che rispecchiasse fedelmente la composta complessità sociale rispondeva a profonde ragioni di coerenza, rispetto al generale impianto teorico di Kelsen. Un'assemblea così costruita infatti poteva trovare solo nella costante ricerca di un compromesso fra le forze politiche una sua possibilità di funzionamento. Ed è proprio il «compromesso ciò che caratterizza la politica della democrazia»¹³⁴. Siamo di fronte ad uno dei punti nodali del ragionamento kelseniano: concentrare l'attenzione sul compromesso consente infatti al nostro autore di identificare la cifra fondamentale della democrazia non nella sostanza dei determinati contenuti politici, ma piuttosto nella procedura. È una democrazia procedurale quella che il giurista viennese immagina, una democrazia che si legittima non in funzione di contenuti sostanziali, perché questi finirebbero inevitabilmente per porsi come assoluti. E il rifiuto di qualsiasi 'assoluto' concettuale (e quindi politico) è una delle chiavi di volta della democrazia kelseniana. Perché mai, si chiede infatti, tendiamo sempre a contrapporre la democrazia all'assolutismo politico se non «per il solo motivo che [essa] è l'espressione di un *relativismo politico*»¹³⁵? La democrazia di Kelsen (ma probabilmente anche quella di Weber¹³⁶) è tale perché priva di verità preconcette e lo Stato democratico è quello che accetta di formare la propria volontà (almeno quella legislativa) attraverso il confronto parlamentare tra i partiti politici (o, meglio ancora, almeno per Kelsen, tra *tutti* i partiti politici) e quindi, inevitabilmente, attraverso un compromesso tra essi.

¹³¹ H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia* in Id., *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 62.

¹³² *Ivi*, p. 63.

¹³³ *Ibidem*.

¹³⁴ Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, cit. p. 18.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 55. In corsivo nel testo.

¹³⁶ A proposito dei limiti intrinseci al referendum, Weber notava infatti che questo «ignora il compromesso, sul quale si fonda inevitabilmente la maggioranza di tutte le leggi in ogni stato di massa». Cfr. Weber, *Parlamento e governo*, cit., p. 112.

2.5 L'avvento del *Parteienstaat* in Europa: la riflessione weimariana

La presenza dei partiti politici, e più precisamente la presenza dei partiti di massa, all'interno dei Parlamenti europei sembra pertanto essere ormai un elemento acquisito nella dottrina del primissimo dopoguerra. Il che del resto appare perfettamente naturale, se si considera che proprio in questo intorno di tempo, gli assetti costituzionali di alcuni paesi registrano un'epocale trasformazione individuabile nel passaggio dallo Stato di diritto (*Rechtsstaat*) allo Stato di partiti (*Parteienstaat*). L'Italia fu uno di questi paesi, anche se la trasformazione, nel nostro caso, fu incompleta, avvenne solo per metà e non senza numerose riserve. Prima però di esaminare se, come, e quanto sia possibile parlare di un nascente (o già nato) Stato di partiti italiano, ci pare opportuno indagare più da vicino il *genus Parteienstaat*, soprattutto per quanto riguarda il ruolo riconosciuto ai partiti e il loro inserimento all'interno dell'architettura costituzionale e, per farlo, il riferimento imprescindibile è rappresentato dalla Repubblica di Weimar¹³⁷ e dalla sua celebre dottrina. A costo di effettuare una piccola forzatura cronologica¹³⁸, un'incursione nel prezioso patrimonio di riflessioni su quello che è stato il primo esempio realizzato di Stato di partiti europeo, ci permette infatti non solo di comprendere e di contestualizzare con più agio le vicende costituzionali italiane, ma anche di meglio interpretare le prese di posizione della nostra giuspubblicistica.

E per immergerci nel clima del dibattito weimariano può essere utile riprendere il discorso là dove lo abbiamo lasciato in chiusura del precedente paragrafo, cioè dalla interpretazione della democrazia che dette Kelsen. Per il grande giurista viennese, come si è detto, la forma più perfetta di democrazia, era quella in cui la volontà dello Stato nasceva da una precisa procedura: quella del compromesso tra le parti politiche, da ricercarsi all'interno di un'assemblea costruita attraverso un rigoroso criterio proporzionale. Ciò gli permetteva, come si è visto, di evitare pericolosi assoluti concettuali e di individuare nella neutralità procedurale e nel relativismo sostanziale la ve-

¹³⁷ Su la Repubblica di Weimar come *Parteienstaat*, si cfr. C. GUSY, *Die Lehre vom Parteienstaat in der Weimarer Republik*, Nomos, Baden-Baden, 1993; H. BOLDT, *Die Stellung von Parlament und Parteien in der Weimarer Reichsverfassung. Verfassungstheorie und Verfassungswirklichkeit* in E. Kolb – W. Mühlhausen (Hrsg.), *Demokratie in der Krise. Parteien im Verfassungssystem der Weimarer Republik*, München, Oldenbourg, 1997 e, infine, M. STOLLEIS, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Weimarer Republik und Nationalsozialismus*, Band II, München, Verlag C.H. Beck, 2002, pp. 105 e sgg.

¹³⁸ Indagare sulle interpretazioni che i giuristi weimariani hanno dato del partito politico ci costringe infatti ad avventurarci oltre i confini dell'età liberale, giungendo a trattare non solo degli anni Venti, ma anche dei primi anni Trenta. Non sembra una forzatura insopportabile. La riflessione tedesca di quel periodo, infatti, presenta numerosi punti di contatto con la situazione costituzionale che il nostro paese ha vissuto nell'ultimo intorno di tempo di cui ci occupiamo, e cioè gli anni che vanno dal 1919 al 1922.

ra natura democratica di uno Stato. Questa impostazione di chiaro stampo formalistico traccia certamente una linea di continuità con quella tradizione giuridica ottocentesca che da Gerber portava a Laband per giungere infine a Jellinek. Ma occorre fare attenzione. Con quella tradizione Kelsen condivideva molte cose: un rigoroso impianto metodologico, la rivalutazione del dato formale, l'aspirazione alla costruzione di una dottrina puramente giuridica. Al tempo stesso, tuttavia, egli – sotto il profilo dei contenuti – segna anche una cesura epocale¹³⁹ nei confronti della *Rechtsstaatslehre* che lo aveva preceduto. L'irruzione prepotente del pluralismo sociale, si traduce infatti nella dottrina di Kelsen non solo in una corrispondente «contrazione del campo proprio del diritto»¹⁴⁰, ma soprattutto in una diminuita centralità e in una profonda rimessa in discussione dell'idea di Stato, almeno per come era stata costruita nel corso di tutto il secolo XIX¹⁴¹.

Ci sembra questo il più felice punto di partenza per illustrare la riflessione sul tema dei partiti prodotta dalla dottrina weimariana. Anche perché tale riflessione costituì parte integrante della celeberrima *Methodenstreit* e, pertanto, si costruì anch'essa proprio a partire dal netto e integrale rifiuto delle teorie di Kelsen. Se il ragionamento del teorico viennese conduceva infatti a ridimensionare il concetto di Stato, da ciò ne scaturiva anche un conseguente indebolimento dell'idea stessa di bene comune, di interesse generale che proprio nello Stato, che ne era il portatore per eccellenza, trovava concreta incarnazione. Nella seconda edizione del 1929 di *Von Wesen und Wert der Demokratie*, Kelsen affrontava direttamente il problema¹⁴²

¹³⁹ La tesi è ormai largamente condivisa in dottrina. Al proposito si cfr. M. FIORAVANTI, *Kelsen, Schmitt e la tradizione giuridica dell'Ottocento in Crisi istituzionale e teoria dello Stato in Germania dopo la prima guerra mondiale* a cura di G. Gozzi e P. Schiera, Il Mulino, Bologna, 1987 e adesso anche le più recenti opere di G. BONGIOVANNI, *Reine Rechtslehre e dottrina giuridica dello Stato. H. Kelsen e la Costituzione austriaca del 1920*, Milano, Giuffrè, 1998 e della già citata LAGI, *Il pensiero politico di Hans Kelsen*, cit.

¹⁴⁰ FIORAVANTI, *Kelsen, Schmitt e la tradizione giuridica*, cit., p. 60.

¹⁴¹ Più precisamente, e pur senza scendere troppo nel dettaglio, il principale elemento di discontinuità scavato da Kelsen (già dagli *Hauptprobleme* del 1911) rispetto alla dottrina tradizionale (in particolare quella di Jellinek) è inquadrabile nella massiccia demolizione dell'usata ricostruzione del rapporto Stato-società. Per Kelsen, il popolo non era più un rasserenante substrato omogeneo, ma una realtà composita e conflittuale, che produceva diritto. Lo produceva attraverso il Parlamento (non più organo dello Stato, ma della società), nell'esercizio della sua funzione preponderante, quella legislativa (anch'essa funzione sociale e non più attività ascrivibile allo Stato). La conseguenza logica di tutto ciò finiva con l'essere il totale superamento di uno dei presupposti fondamentali della *Rechtsstaatslehre* ottocentesca: il dogma dello Stato (persona) unico produttore di diritto. Cfr. sul punto, i già citati FIORAVANTI, *Kelsen, Schmitt e la tradizione giuridica*, cit., p. 56 e LAGI, *Il pensiero politico di Hans Kelsen*, cit., pp. 85 e sgg., oltre a BONGIOVANNI, *Reine Rechtslehre*, cit., pp. 22 e sgg.

¹⁴² È stato sottolineato in letteratura come il tema dei partiti politici venne sviluppato da Kelsen in maniera approfondita solo nella seconda edizione di *Von*

criticando le tesi espresse da Triepel nella sua celebre prolusione del 1927 intitolata *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*¹⁴³. In quelle pagine Triepel bollava infatti recisamente la situazione contingente creatasi in Germania con l'avvento dei partiti come il sintomo di una patologia e lo stesso Stato di partiti come una perversione, come una degenerazione del corpo statale («eine Entartung des staatlichen Körpers»¹⁴⁴). Come poteva infatti uno Stato fondarsi su aggregati il cui motore principale altro non era che l'egoismo? I partiti risultavano necessariamente incompatibili con l'idea di Stato perché i loro interessi parziali erano per definizione contrapposti all'interesse generale. Col risultato che uno Stato di partiti secondo Triepel non poteva logicamente esistere, essendo i partiti per propria essenza non integrabili nella comunità statale. Kelsen ebbe gioco facile nell'evidenziare le contraddizioni intrinseche¹⁴⁵ al ragionamento del suo avversario, ma se guardiamo con attenzione agli argomenti che egli adoperò per confutarne le tesi, comprendiamo assai bene come la sua replica – per quanto efficace – non condusse ad affrontare veramente il problema, ma si limitò ad aggirarlo. Quanto si intende affermare, cioè, è che Triepel, esattamente come molti altri autori appartenenti a quella che Smend¹⁴⁶ ha successivamente definito una weimariana *Kampfgesellschaft* anti-formalistica, con la sua critica ai partiti politici, voleva in realtà sottolineare un problema ben più ampio e assai sentito dalla propria epoca: il problema della dissoluzione dell'unità politica. Il principio di unità politica, che era comunità di Stato e di popolo, da sempre rappresentava infatti un valore profondo ed una assoluta costante del pensiero costitu-

Wesen und Wert der Demokratie, datata appunto 1929, poiché evidentemente, assai più incisiva e diffusa era divenuta la critica antipartitocratica. Cfr. Sul punto S.Y. SONG, *Politische Parteien und Verbände in der Verfassungsrechtslehre der Weimarer Republik*, Berlin, Duncker & Humblot, 1996, p. 157.

¹⁴³ TRIEPEL, *Die Staatsverfassung*, cit.

¹⁴⁴ *Ivi*, p. 34.

¹⁴⁵ Se davvero lo Stato fosse risultato incompatibile con i partiti a causa della natura 'egoistica' di questi ultimi, il vero nodo problematico – notava acutamente Kelsen – non avrebbe riguardato l'esistenza dei partiti, ma quella dello Stato, che aspirava ad essere proprio una comunità capace di integrare in sé un numero molto elevato di individui i quali, ovviamente, non potevano certo essere considerati meno 'egoisti' dei partiti. L'asserita impossibilità logica di una convivenza tra Stato e partiti, inoltre, notava ancora Kelsen, contrastava nettamente con la effettiva realtà costituzionale tedesca e con buona parte del suo diritto positivo. Una dissociazione dalla realtà che pareva al giurista viennese non solo deprecabile ma, al tempo stesso, anche del tutto paradossale, soprattutto perché proveniva dai uno di quei critici che lo accusavano costantemente di peccare di eccessivo formalismo e di astrazione (cfr. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, cit, pp. 64-67 in nota).

¹⁴⁶ Così Smend definì in un suo scritto degli anni Settanta il fronte dottrinale che accomunava lui stesso, Triepel, Leibholz, Schmitt, Heller e Kaufmann. Cfr. R. SMEND, *Die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer und der Richtungsstreit*, in *Festschrift für Ulrich Scheuner zum 70. Geburtstag*, Berlin, Duncker & Humblot, 1973, pp. 575 e sgg.

zionale tedesco, sia nella sua versione propriamente organicistica, sia nel suo filone più schiettamente *rechtsstaatlich*. Con la Repubblica di Weimar, invece, l'esistenza di un generale ed unitario interesse della nazione tedesca entra in crisi due volte. Una prima volta perché viene sconfessata dalla prassi costituzionale repubblicana, contraddistinta, come tutti sanno, da una elevatissima frammentazione politica e da distanze profonde tra i partiti weimariani, che resero il loro dialogo sempre difficilissimo e tortuoso, e finirono così per produrre una situazione di gravissima incertezza politica, di elevata ingovernabilità e, pertanto, una sensazione diffusa di rottura dell'unità politica¹⁴⁷. Ma esiste anche un secondo profilo di crisi del principio di unità politica, la cui dissoluzione, ci pare, abbia ricevuto anche un deciso avallo teorico proprio dalla riflessione kelseniana. Espellendo qualsiasi elemento di valore dalla propria ricostruzione e centrandola, al contrario, su meri elementi procedurali (su tutti quello del compromesso parlamentare), Kelsen teorizzò infatti una forma democratica in cui il principio di unità politica non trovava evidentemente alcuna cittadinanza. L'unico principio di unità possibile, nel suo pensiero, sembra essere assicurato dalla intrinseca unitarietà dell'ordinamento giuridico o, meglio ancora, sembra essere quello che porta ad identificare lo Stato con il suo unitario ordinamento giuridico¹⁴⁸. Ma si tratta per l'appunto di una considerazione prodotta da una «conoscenza dello Stato ideologicamente libera, liberata cioè da ogni ideologia e da ogni mistica»¹⁴⁹. Per questo, ci pare di poter rinvenire un singolare paradosso nel pensiero di Kelsen sui partiti. Per quanto egli si possa certamente considerare come il più deciso sostenitore della causa dei partiti e dello Stato di partiti nella Repubblica di Weimar, egli finì però col negare l'intima e necessaria antinomia che caratterizza proprio la natura dei partiti e la loro convivenza all'interno della compagine statale, vale a dire la sostanziale e continua ricerca di un equilibrio tra parzialità e totalità, tra parte e tutto, schiacciando il proprio ragionamento solo sul primo dei due corni del dilemma. Kelsen si limita cioè ad accettare, in maniera assolutamente neutrale, la parzialità insita nelle organizzazioni partitiche e da essa prende le mosse, ignorando però del tutto l'esistenza dell'altro polo di attrazione, vale a dire l'insopprimibile aspirazione della comunità politica (quando non forse dello stesso partito) ad incarnare o a rappresentare un principio di unità che non fosse

¹⁴⁷ Come nota Hagen Schulze, «la Repubblica conobbe 16 governi, in media uno ogni otto mesi e mezzo. [...] Non sorprende che la Repubblica di Weimar alla fine sia naufragata. Piuttosto sorprende il fatto che, pur tra innumerevoli e pesanti difficoltà, essa sia comunque sopravvissuta per ben quattordici anni». Cfr. H. SCHULZE, *Storia della Germania*, Roma, Donzelli, 2000, p. 135. Per uno sguardo assai più approfondito sulla Repubblica di Weimar, si veda l'ancora validissimo E. EYCK, *Storia della Repubblica di Weimar (1918-1933)*, Torino, Einaudi, 1966.

¹⁴⁸ Sull'identità tra lo Stato e l'ordinamento giuridico si veda H. KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino, Einaudi, 2000, pp. 140 e sgg.

¹⁴⁹ *Ivi*, p. 140.

meramente astratto, ma al contrario sostanziale. Questo campo di indagine – il perseguimento di una unità sostanziale, di una unità di valori – rimane completamente inesplorato nel pensiero di Kelsen, perché espulso già dalle premesse del suo ragionamento. Si tratta, per intendersi, di quel nodo concettuale che Ambrosini in quegli stessi anni aveva avuto il merito di intuire e di cominciare ad indagare (anche se non di sviscerare in maniera esaustiva) quando egli affermava che non si potevano considerare i partiti come meri portatori di interessi parziali, ma che occorreva – al contrario – riconoscerli come portatori di interessi generali.

Questo ci pare il punto di partenza dal quale l'intera dottrina weimariana prese le mosse per impostare la propria riflessione sul partito: dal rifiuto del relativismo kelseniano e dalla conseguente necessità di ricercare con determinazione un nuovo principio di unità politica¹⁵⁰. Triepel lo fece nel modo forse più immediato e *tranchant*: rifiutando alla radice il *Parteienstaat* e bollando i suoi protagonisti come incompatibili con l'esistenza stessa dello Stato. Ma anche gli altri presero le mosse dalle medesime necessità.

È in questo senso che ci sembra vada letta l'affascinante teoria dell'integrazione elaborata da Smend, che tentava di rileggere il rapporto tra Stato e individui evitando di assegnare priorità logica o di valore all'uno o all'altro termine, privilegiando invece una sorta di continua ed infinita relazione circolare tra i due termini di riferimento, che innescava un moto «autoreferenziale e, si potrebbe dire, fine a sé stesso»¹⁵¹. Ed è proprio questa sorta di moto perenne («ciclico») lo definisce lo stesso autore, dichiarando i propri debiti concettuali nei confronti di Schlegel e Litt¹⁵² che garantisce il determinarsi di quel preciso contenuto di valore (*Wertgehalt*) proprio del processo di integrazione¹⁵³. Resta allora da capire quale ruolo giochino i partiti politici nell'integrazione smendiana. Il nostro autore non ne ignora, né ne contesta (come Triepel) la presenza. Per lui infatti «elezioni, dibattiti parlamentari, formazioni di gabinetto, referendum popolari sono tutte funzioni integrative»¹⁵⁴ e pertanto la loro ragion d'essere non risiede affatto nella possibilità o meno di legittimare i poteri dello Stato o nella possibilità

¹⁵⁰ Per un esame approfondito della *Parteienlehre* weimariana si veda: S.Y. SONG, *Politische Parteien und Verbände*, cit.; H. BOLDT, *Die Stellung von Parlament und Parteien in der Weimarer Reichsverfassung. Verfassungstheorie und Verfassungswirklichkeit in Demokratie in der Krise. Parteien im Verfassungssystem der Weimarer Republik*, E. Kolb – W. Mühlhausen (Hrsg.), München-Wien, Oldenbourg, 1997, pp. 19-58; infine anche M. STOLLEIS, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Weimarer Republik und Nationalsozialismus*, München, Verlag C.H. Beck, 2002, pp. 103 e sgg.

¹⁵¹ Così si esprime Zagrebelsky nell'introduzione a R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 13.

¹⁵² *Ivi*, p. 69.

¹⁵³ In tal senso SONG, *Politische Parteien und Verbände*, cit., p. 193.

¹⁵⁴ SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, cit., p. 93

o meno di produrre buoni organi rappresentativi o buone leggi. La loro ragion d'essere sta invece, più semplicemente, nella effettiva capacità di integrazione che sono in grado di mettere in campo, vale a dire nella capacità di creare «di volta in volta, per parte loro, l'individualità politica del popolo nel suo insieme»¹⁵⁵. Il «senso ultimo dello Stato parlamentare» sta quindi nella possibilità che «la dialettica parlamentare conduca alla formazione di gruppi, alla associazione, alla formazione di un determinato atteggiamento politico complessivo all'interno del parlamento e del popolo»¹⁵⁶. Di conseguenza, anche il diritto elettorale ha esattamente il compito di «condurre alla formazione di partiti e quindi in primo luogo di maggioranze». Ma se Smend attribuisce certamente ai partiti una positiva funzione di ausilio del processo integrativo all'interno del regime parlamentare, tuttavia tale funzione resta comunque compressa dalla scarsa considerazione che egli ha dello stesso parlamentarismo. La dialettica assembleare, infatti, è solo una delle molteplici possibili forme di quella che egli definisce come integrazione funzionale. Ma da sola, essa non è affatto sufficiente. Non per nulla, alcune pagine più avanti, egli liquida in maniera assai sbrigativa il parlamentarismo, negando che esso possa essere riconosciuto come «una forma di Stato poiché uno Stato non può essere fondato né sulla sola integrazione funzionale, né, parimenti, solo su quella materiale»¹⁵⁷. Del resto, perché una funzione integrativa possa correttamente operare, occorre – dice Smend – che si verifichino due condizioni: che il principio che la anima «abbia di per sé forza d'integrazione e che ne disponga per tutto il popolo dello Stato»¹⁵⁸. Ma gettando uno sguardo ai suoi giorni, il nostro autore è anche costretto a rilevare che sul finire degli anni Venti, «la cittadinanza di massa delle odierne democrazie, che non viene colta correttamente dalle forme di vita delicate e un po' letterarie dello Stato rappresentativo borghese, ha bisogno delle più elementari forme di vita plebiscitarie, sindacaliste, sensuali, ma in ogni caso più politiche, della nuova epoca»¹⁵⁹.

In conclusione, Smend, riconosce ai partiti politici un ruolo decisamente periferico all'interno della sua *Integrationslehre*, ma, ciò nonostante, questi non escono completamente schiacciati dalla ricostruzione teorica del nostro autore. Non è infatti indifferente che egli riconosca loro la teorica possibilità di svolgere una qualche funzione integrativa. Certo, si tratta di una capacità di integrazione insufficiente e magari superata da strumenti più moderni e pregnanti (ai quali, peraltro, i partiti non erano assolutamente estranei)¹⁶⁰. Pur tuttavia, essa esisteva e consentiva quindi

¹⁵⁵ *Ivi*, p. 94.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ *Ivi*, p. 182.

¹⁵⁸ *Ivi*, p. 95.

¹⁵⁹ *Ivi*, p. 97.

¹⁶⁰ Il riferimento va naturalmente alle nuove forme di manifestazione della cittadinanza politica cui accennava Smend nella nota precedente. Non sfugge, infatti,

– a differenza di quanto poteva emergere dal discorso di un Triepel per esempio – di poter pensare i partiti politici come entità astrattamente idonee a creare un contenuto di valore politico condiviso. Quanto si cerca di affermare è che Smend, in materia di partiti politici, ci pare imbocchi un sentiero concettuale nuovo, anche se piuttosto angusto. Nel suo pensiero ci pare cioè di poter intravedere la possibilità di un distinguo concettuale che, ai fini di questa ricerca, promette di possedere un certo interesse. L'idea cioè è quella di provare a leggere l'opera di Smend separando la sua lettura del parlamentarismo (e quindi anche del *Parteienstaat*) dall'interpretazione invece prodotta sul nuovo partito di massa, considerato in quanto tale. Perché la prima non coincide con la seconda. E allora, volendo procedere su questa strada, possiamo senz'altro concludere che Smend, se da un lato ridimensiona notevolmente le prospettive di integrazione che il parlamentarismo può mettere in campo, dall'altro tuttavia non fa alcuna fatica a riconoscere nel partito politico un soggetto in grado di operare una qualche funzione integrativa. E si tratta di una funzione integrativa che riesce ad emergere, si noti bene, nonostante Smend riduca volontariamente l'angolo di osservazione al solo agire parlamentare dei partiti politici.

È una chiave di lettura, questa, che ci pare applicabile con profitto anche al pensiero di Carl Schmitt. Anch'egli, come è noto, stigmatizzò duramente il parlamentarismo, definito già nella introduzione a *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo* del 1923 come un «vuoto apparato»¹⁶¹ il cui carattere rappresentativo, come dirà qualche anno dopo ne *La dottrina della Costituzione*, risultava ormai venuto meno¹⁶². Il nostro autore è cioè disposto a riconoscere al parlamentarismo delle origini il merito di avere incarnato l'unità politica del popolo, ma è altresì fermamente convinto che questo non possa più essere considerato vero negli anni Venti del XX secolo. Il che significa che per Schmitt – ma per Smend potremmo dire la stessa cosa – il parlamentarismo sia inevitabilmente collegato a doppio filo con le sorti di quello Stato di diritto liberale ormai superato dalla storia. Non per nulla, entrambi contrappongono al parlamentarismo l'idea di democrazia che, nel pensiero schmittiano, è innanzi tutto connessa al principio di identità. Tuttavia, i partiti politici che agivano nel contesto costituzionale weimariano non erano affatto consi-

che gli stessi partiti politici novecenteschi erano perfettamente a loro agio nel fare sapiente uso di tali forme. Si pensi, per esempio, ai comizi o alle dimostrazioni di piazza, nelle quali la manifestazione del consenso e dell'adesione interiore viene esplicitata attraverso il meccanismo dell'acclamazione. Questo per dire che cosa? Che i partiti, nell'ottica smendiana, sembrerebbero in grado di svolgere una funzione integrativa anche più ampia di quella che il giurista è disposto a riconoscere loro, a patto però di prendere in considerazione la loro attività complessivamente e non solo sotto il profilo della rappresentanza parlamentare.

¹⁶¹ C. SCHMITT, *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 29.

¹⁶² C. SCHMITT, *La dottrina della costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 421.

derabili – alla stregua del parlamentarismo all'interno del quale operavano – figli del pensiero liberale ottocentesco. Al contrario, Schmitt sembra – correttamente – considerarli come espressione tipica della modernità democratica. Tanto da affermare che «non c'è nessuna democrazia senza partiti, salvo poi aggiungere «ma solo perché non c'è nessuna democrazia senza opinione pubblica e senza il popolo sempre presente»¹⁶³. Il che per lui comportava, da un lato, il rifiuto dell'idea di istituzionalizzare i partiti politici e di trasformarli così in pubbliche autorità¹⁶⁴ ma, dall'altro, anche la necessità di riconoscere «l'odierna superiorità delle organizzazioni partitiche rispetto al parlamento», proprio sulla base del fatto che le prime «corrispondono al principio democratico dell'identità in quanto – come il popolo – sono sempre esistenti e presenti». Per poi chiosare: «è naturale che una vera identità (perfino di una sola *parte* del popolo) è superiore a una rappresentanza spuria»¹⁶⁵. In quest'ultima frase ci sembra condensato il senso dell'intera visione schmittiana dei partiti politici: da un lato, essi risultavano portatori di una forma politica, in quanto incarnavano perfettamente il moderno principio democratico, grazie alla loro capacità di configurare una relazione identitaria rispetto ad una parte, almeno una parte di popolo. Dall'altro lato, tuttavia, rimaneva a loro carico il peccato originale di esprimere per l'appunto l'identità di una sola parte (non sfugga l'uso del corsivo col quale Schmitt verga la parola 'parte'). Si tratta di un'ambivalenza che il nostro autore porta con sé e continua a sviluppare anche negli scritti successivi, come ad esempio ne *La svolta verso lo Stato totale*¹⁶⁶ del 1931. Qui Schmitt individua il carattere essenziale dello Stato moderno nel suo presentarsi come «autoorganizzazione della società»¹⁶⁷, il che segnava una rottura nettissima con lo Stato neutrale di borghese memoria. Il venir meno della dicotomia Stato-società, proseguì ancora Schmitt, produce il venir meno di tutte le ulteriori dicotomie: Stato ed economia, Stato e cultura, ma anche Stato e diritto e persino politica e diritto. «Lo Stato divenuto autoorganizzazione della società [...] abbraccia tutto il sociale, cioè tutto quanto concerne la convivenza umana. Non c'è nessun settore rispetto al quale lo Stato possa osservare un'incondizionata neutralità [...] Nello Stato divenuto autoorganizzazione della società

¹⁶³ *Ivi*, p. 324.

¹⁶⁴ Nota al proposito Song che «In seiner Verfassungslehre verstand Schmitt die politische Parteien ausschließlich als gesellschaftliche Erscheinungen». Cfr. SONG, *Politische Parteien und Verbände*, cit., p. 200.

¹⁶⁵ SCHMITT, *La dottrina della costituzione*, cit., p. 324. In corsivo nel testo.

¹⁶⁶ Pubblicato dapprima nella *Europäischen Revue*, fascicolo del dicembre 1931, il saggio venne poi in parte ripreso nell'assai più celebre *Il custode della costituzione*. Cfr. C. SCHMITT, *La svolta verso lo Stato totale* in Id., *Posizioni e concetti in lotta con Weimar-Ginevra-Versailles 1923-1939* a cura di A. Caracciolo, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 237 e sgg.

¹⁶⁷ *Ivi*, p. 246.

non c'è più nulla che non sia almeno potenzialmente statale e politico»¹⁶⁸. E questo a causa di un motivo preciso: perché in questo Stato moderno «i partiti, in cui si organizzano le tendenze ed i diversi interessi sociali, sono la società stessa divenuta Stato di partiti»¹⁶⁹ e pertanto questi ultimi trasmettono il proprio patrimonio di valori allo Stato stesso. Il problema però per Schmitt nasce al porsi di una domanda cruciale: «lo Stato è adesso, come si dice, autoorganizzazione della società, ma ci si chiede come la società che si autoorganizza raggiunga l'unità, e se l'unità sopravvenga veramente come risultato dell'autoorganizzazione»¹⁷⁰. Perché la necessità di comporre l'unità politica, è per Schmitt sempre e comunque l'obiettivo imprescindibile da raggiungere, ma la risposta che egli dà alla sua stessa domanda è decisamente negativa. Nessuna unità è possibile nella frammentazione e nella atomizzazione politica del *Parteienstaat* weimariano.

A ben vedere, su un sentiero di riflessione non troppo dissimile, si incamminò in quegli stessi anni anche Leibholz, l'autore che con Schmitt interessò forse il dialogo più fitto ed interessante¹⁷¹ e che soprattutto diventerà, di lì a breve, il più robusto teorico dello Stato di partiti. Nella sua più celebre opera del periodo weimariano, *Das Wesen der Repräsentation* (1929), egli, citando Triepel, non faticava a riconoscere come questi avesse già giustamente (*mit Recht* dice Leibholz) negato allo Stato dei partiti una «seine rechtliche Legitimität»¹⁷². La ragione di questa affermazione affonda le radici nel concetto stesso di rappresentanza politica: quella che la dottrina tedesca chiama *Repräsentation* per distinguerla dalla *Vertretung*, cioè dalla rappresentanza di diritto privato¹⁷³. Per Leibholz l'essenza della *Repräsentation* è infatti da riconoscere innanzi tutto in un carattere che deve essere riconosciuto come requisito proprio ed imprescindibile della figura del rappresentante, vale a dire la sua indipendenza (*Unabhängigkeit*). Soltanto laddove il rappresentante si senta vincolato unicamente

¹⁶⁸ *Ibidem*.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

¹⁷⁰ *Ivi*, pag. 251. In corsivo nel testo.

¹⁷¹ Un'approfondita analisi delle differenze e delle analogie tra le tesi di Schmitt e quelle di Leibholz a proposito di Rappresentazione (e in particolar modo a proposito delle radici filosofiche del concetto) è reperibile in G. Duso, *Rappresentazione e unità politica nel dibattito degli anni Venti: Schmitt e Leibholz in Crisi istituzionale e teoria dello Stato in Germania dopo la Prima guerra mondiale* a cura di G. Gozzi e P. Schiera, Bologna, Il Mulino, 1987, pp. 283-323.

¹⁷² G. LEIBHOLZ, *Das Wesen der Repräsentation und der Gestwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, Berlin, Walter de Gruyter & Co., 1966, p. 94.

¹⁷³ Sulla dialettica tra *Repräsentation* e *Vertretung*, si veda il bel saggio introduttivo di Pietro Rescigno alla traduzione italiana della già citata opera di Leibholz: cfr. G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia* a cura di S. Forti, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 1-26. Mentre per una storia concettuale della dialettica Rappresentanza-rappresentazione si veda H. HOFMANN, *Rappresentanza-rappresentazione. Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento*, con introduzione di G. Duso, Milano, Giuffrè, 2007.

alla propria coscienza, si può dire che la *Repräsentation* esista veramente. Ma questo carattere era ovviamente messo radicalmente in discussione dall'avvento dei partiti di massa, che naturalmente tendevano a pretendere (e ad ottenere) una disciplina ferrea dai propri Parlamentari. Questo, se da un lato finiva inevitabilmente per incrinare tutta la classica teoria dello Stato parlamentare rappresentativo (al quale non per niente Leibholz contrappone il *Parteienstaat* come modello completamente diverso e per certi versi antitetico), dall'altro produceva anche un'ulteriore relevantissima conseguenza sul piano della unità politica. Per Leibholz infatti «il popolo si stabilizza come unità politica solo tramite l'azione dei rappresentanti»¹⁷⁴ ed è pertanto evidente che il venir meno della possibilità di produrre una rappresentazione comportava anche il venir meno della possibilità di produrre l'unità politica. Del resto, aggiunge ancora Leibholz, «Eine Partei ist – es geht dies auch schon aus der Ethymologie des Wortes (pars, Partei) hervor – niemals das Ganze»¹⁷⁵. Non può cioè mai essere considerato una totalità, un intero, proprio perché porta nella radice del proprio nome il crisma della parzialità. Il giurista berlinese sembra quindi ancora muoversi all'interno della usata dialettica tra parzialità partitica e totalità statale (*Staatsganze*¹⁷⁶) e, soprattutto, sembra convenire con Schmitt, sulla totale incompatibilità tra i due concetti. Ma come spiegare allora il successivo cambio di rotta che ha poi caratterizzato – e reso celebre – la produzione postbellica di Leibholz?

Forse non è peregrino cercare di rinvenire nelle sue opere del periodo weimariano i prodromi concettuali di tale svolta¹⁷⁷. Anche Leibholz, come del resto aveva fatto Schmitt, infatti, non nega ai partiti politici totale cittadinanza nel proprio discorso. Innanzi tutto egli riconosce infatti – in maniera tutt'altro che marginale – che nelle moderne democrazie di massa (*in den Massedemokratien*), le masse di elettori (*die Wählermassen*) possono trasformarsi in gruppi capaci di agire politicamente («politisch wirklich aktionfähigen Gruppen»¹⁷⁸) solamente attraverso i partiti. Va sottolineato l'accento che Leibholz pone sull'innesto del principio democratico all'interno di una moderna società di massa, perché è questa particolare situazione che apre la porta ad una considerazione quantomeno più problematica dell'essenza stessa e del ruolo dei partiti. Il nostro giurista infatti, se da un lato continua a ritenere i partiti strutturalmente ini-

¹⁷⁴ M. ALESSIO, *Democrazia e rappresentanza. Gerard Leibholz nel periodo di Weimar*, Napoli, Vivarium, 2000, p. 152.

¹⁷⁵ LEIBHOLZ, *Das Wesen der Repräsentation*, cit., p. 101.

¹⁷⁶ *Ibidem*.

¹⁷⁷ In tal senso, ad esempio, anche ALESSIO, *Democrazia e rappresentanza*, cit., p. 151, che richiama, al proposito, M. FRIEDRICH, *Der Methoden- und Richtungsstreit. Zur Grundlagendiskussion der Weimarer Staatsrechtslehre* in «Archiv des öffentlichen Rechts», 102, 1977, pp. 161-209.

¹⁷⁸ LEIBHOLZ, *Das Wesen der Repräsentation*, cit., p. 118.

donei a produrre un'effettiva *Repräsentation* del popolo inteso come unità ideale (a causa del venir meno del requisito dell'indipendenza), dall'altro sembra però disposto ad ammettere che essi – nella moderna democrazia di massa – pongano in essere qualcosa di più di una semplice *Vertretung*, cioè di una semplice rappresentanza di interessi, potendo quantomeno aspirare a rappresentare («repräsentieren»¹⁷⁹ è esattamente la parola che egli adopera) quei gruppi parziali di cui i partiti sono espressione e che, vale la pena ricordarlo, senza la mediazione dei partiti, risulterebbero incapaci di agire politicamente. È alla luce di questa considerazione che ci sembra di dover leggere la successiva affermazione di Leibholz sul *Parteienstaat* che egli definisce come una particolare forma di democrazia diretta («eine Erscheinungsform der unmittelbare Demokratie»¹⁸⁰). Ma per leggere il fenomeno della democrazia diretta egli – ancora in parallelo con Schmitt – ricorre al principio di *Identität* ed abbandona quello di *Repräsentation*. Ed è questo il punto di svolta. Leibholz afferma infatti che per comprendere il percorso che porta alla formazione della volontà generale («Gemeinwillensbildung»¹⁸¹), nel caso del *Parteienstaat* non è più alla *Repräsentation* che occorre guardare, ma all'altro principio, a quello di *Identität*: è quest'ultima che contraddistingue la democrazia diretta, come sostanzialmente aveva sostenuto anche Smend quando aveva fatto cenno alle forme plebiscitarie di legittimazione e di esercizio della cittadinanza politica. Tuttavia, nella interpretazione del principio di identità Leibholz compie un notevole scarto rispetto a Schmitt; uno scarto che, come si è giustamente notato in letteratura¹⁸², consiste proprio nella diversa dignità (e pertanto anche nella diversa ampiezza dell'ambito di applicazione) da riconoscere al principio di identità, rispetto a quello di rappresentanza. Se per Schmitt il primo finiva infatti inevitabilmente per sciogliersi nel secondo, nel pensiero di Leibholz i due termini godono di autonoma e quindi parificabile dignità concettuale. Ma se le cose stanno in questi termini, da ciò consegue anche un deciso ridimensionamento del problema relativo all'impossibilità di produrre una effettiva *Repräsentation*, che non appare più così grave. Sembra questo il sentiero teorico che rese il pensiero di Leibholz più aperto e quindi idoneo a svilupparsi nel senso di un pieno riconoscimento del *Parteienstaat*. In fin dei conti, che il nuovo Stato di partiti costituisse una frattura rispetto alla tradizionale nozione di rappresentanza politica liberale, se da un lato poneva un problema grave allo Stato di partiti (quello cioè di rendere difficilmente pensabile l'unità politica del popolo nello Stato), dall'altro poneva però problemi ancora più

¹⁷⁹ *Ivi*, p. 101.

¹⁸⁰ *Ivi*, p. 119.

¹⁸¹ *Ibidem*.

¹⁸² In questo senso la già citata ALESSIO, *Democrazia e rappresentanza*, cit., p. 160, ma anche A. SCALONE nella recensione a G. Leibholz, *La rappresentanza nella democrazia* in «Filosofia politica», IV, 1990, n. 2, p. 461.

gravi all'intero apparato dogmatico creato per legittimare teoricamente il *Rechtsstaat* liberale, che risultava sempre meno adeguato all'interpretazione della nuova realtà democratica novecentesca.

E che la partita teorica si giocasse sul terreno del superamento dello Stato rappresentativo liberale e dell'affermazione di una nuova idea di statualità democratica era perfettamente chiaro anche a chi si dimostrava assai poco disposto, come Hermann Heller ad esempio, a fare concessioni ai nuovi teorici dell'antiparlamentarismo. Heller partiva infatti proprio da un'idea di democrazia che egli declinava come «formazione consapevole dell'unità politica dal basso verso l'alto»¹⁸³. L'unità politica quindi si forma seguendo un percorso ascendente che – egli tiene specificare – parte dalla molteplicità per giungere all'unità. E la chiave di volta di questo percorso ascendente viene individuata da Heller nella «nomina della rappresentanza democratica»¹⁸⁴, per realizzare la quale egli ritiene indispensabile «il ruolo, così denigrato e malinteso, dei partiti politici», senza la mediazione dei quali «è impossibile pensare in termini democratici l'unità nella molteplicità di opposizioni irriducibili»¹⁸⁵. In altre parole, secondo Heller, la formazione dell'unità politica avviene ancora in quel tanto vituperato Parlamento e, soprattutto, all'interno di esso, si produce per il tramite – e sotto questo profilo Heller si avvicina a Kelsen – della discussione e del confronto tra i partiti politici. Se però il giurista viennese qui si fermava, limitandosi a individuare nel compromesso e nella procedura il cuore del proprio ragionamento, Heller non si accontenta e prosegue ancora nel ragionamento. Il confronto parlamentare tra i partiti politici, per lui, costituisce infatti il mezzo per il raggiungimento dell'unità politica, ma non può mai rappresentare un fine di per sé. Nel senso che se da un lato esso risulta assolutamente necessario alla formazione dell'unità, dall'altro non può però essere considerato sufficiente. Perché il confronto tra i partiti abbia successo – e il successo lo si misura sulla maggiore o minore possibilità di giungere alla formazione dell'unità politica – occorre per Heller un prerequisito sociale, quello della omogeneità, perché «senza un certo grado di omogeneità sociale diventa impossibile una formazione democratica dell'unità»¹⁸⁶.

¹⁸³ H. HELLER, *Democrazia politica e omogeneità sociale* (1928) in Id., *Stato di diritto o dittatura? e altri scritti* a cura di U. Pomarici, Napoli, Editoriale Scientifica, 1998, p. 17.

¹⁸⁴ *Ivi*, p. 16.

¹⁸⁵ *Ivi*, p. 17.

¹⁸⁶ *Ivi*, p. 18. Particolarmente interessante risulta poi la polemica che Heller rivolge a Schmitt, sulla ratio del parlamentarismo. Secondo Heller, Schmitt avrebbe erroneamente individuato tale ratio nel carattere pubblico della discussione e nella possibilità di giungere, attraverso il libero concorso delle opinioni, all'accertamento della verità. Per il nostro autore, la ricerca schmittiana di una verità sarebbe figlia di quella pericolosa fascinazione per il mito irrazionale della violenza di cui si trova traccia evidente nella classica dialettica schmittiana tra *Freund* e *Feind*. Al con-

In conclusione, quindi, Heller declina in maniera ancora diversa rispetto agli altri suoi colleghi, il medesimo problema che tutti attanagliava: la possibilità di costruire l'unità politica della nazione. E a questo punto, dopo aver passato in rassegna le diverse voci del dibattito weimariano, è forse possibile provare a rispondere alla domanda dalla quale avevamo preso le mosse. E cioè: che tipo di interpretazione la giuspubblicistica weimariana dette del partito politico?

Ripartiamo da Kelsen e dalla sua apologia del parlamentarismo *parteienstaatlich*. Il fatto che il fronte degli antipositivisti si sia costruito in netta antitesi alle teorie del giurista viennese, ci pare che abbia spesso indotto a sottovalutare e trascurare la riflessione che anche questi giuristi produssero sul tema dei partiti politici, dando magari per scontato che questi ultimi venissero rifiutati in blocco, insieme alle teorie kelseniane e, soprattutto, insieme al *Parteienstaat*. In realtà, quanto si può affermare con certezza è che la *Kampfgemeinschaft* weimariana prese le mosse da una comune esigenza: riempire il vuoto lasciato dalla dottrina di Kelsen e ricostruire un principio di unità politica, che – sia detto per inciso – scaturiva da due diverse anche se concomitanti necessità: da un lato dall'esigenza di coniugare ad unità il pluralismo sociale e politico della società tedesca; dall'altro dalla volontà di ricercare tale principio di unità non in astratti principi logico-giuridici ma, al contrario, nel mondo assai più sostanziale di un universo spirituale di valori.

Partendo da queste comuni premesse, ognuna delle diverse voci del coro weimariano ha poi sviluppato il proprio ragionamento sulla natura e sul ruolo dei partiti politici in maniera differente, armonizzandolo ovviamente con le rispettive esigenze argomentative. Andando poi a comporre queste diverse posizioni in un unico mosaico, il quadro d'insieme che si finisce per ottenere risulta decisamente complesso, forse persino più di quanto ci si sarebbe potuti attendere. La dottrina tedesca infatti, con l'unica eccezione di Triepel, non liquidò in toto i partiti politici. Sembra più corretto affermare, invece, che questi si vennero a trovare in una posizione teorica alquanto delicata all'interno delle ricostruzioni degli antipositivisti, perché l'obiettivo di recuperare un principio di unità politica pareva difficilmente compatibile con l'elevatissima frammentazione partitica che caratterizzava la Repubblica di Weimar. Date queste premesse i partiti politici non potevano quindi rivendicare alcuna centralità in quelle ricostruzioni dottrinali e infatti, fatta eccezione per la riflessione di Heller, a loro carico tornò ad affiorare spesso l'ormai classico pregiudizio di una loro 'etimologica' incompatibilità col principio di unità.

Se quanto detto è indubbiamente vero, non ci pare però ancora tutto. In particolare, se andiamo ad indagare le posizioni della dottrina avendo cura

trario, per Heller, l'intima ratio del parlamentarismo non starebbe affatto in una siffatta antitesi ma nella opposta «possibilità di un *fair play* verso l'avversario», vale a dire nella «fede nell'esistenza di un fondamento di discussione comune» (*Ibidem*).

di distinguere la critica al *Parteienstaat* dall'interpretazione del partito in quanto tale, emergono ulteriori e interessanti spunti di riflessione, soprattutto dalle pagine di quei giuristi quali Smend, Schmitt e Leibholz che offrono ragionamenti più articolati e ricchi di sfumature rispetto alle opposte prese di posizione di un Triepel o di un Heller. A patto però di ricordare che sullo sfondo – e forse neanche troppo sullo sfondo – di tali ragionamenti si stagliava il passaggio epocale dallo Stato parlamentare rappresentativo del secolo XIX alla nuova democrazia del Novecento. Non è una precisazione inutile, perché quel momento di travaglio e di grave crisi ci pare sia la chiave di lettura più adeguata per interpretare la censura che questi autori rivolgono al parlamentarismo nella nuova versione *parteienstaatlich* weimariana. La crisi apriva cioè due speculari, ma differenti possibilità interpretative.

La prima di esse era quella che individuava nella frammentazione partitica la causa della dissoluzione dell'unità politica. Ma, accanto a questa, ci pare possibile evidenziare una seconda opzione, che rappresenta un po' il rovescio della medaglia rispetto alla prima. Ci si riferisce al fatto che la contingente mancanza di un principio di unità era parimenti da attribuirsi alla ormai acclarata inadeguatezza dello strumentario dogmatico ottocentesco (in primis quella del concetto di *Repräsentation*) a decodificare la modernità democratica. Certo, si tratta di due interpretazioni speculari, che non si escludevano a vicenda e che probabilmente convivevano. Ma poiché nessuno tra i giuristi weimariani pare dimostrare nostalgie per il passato (a differenza di quanto non avvenne invece in Italia, come vedremo nelle pagine seguenti), ci pare che mettere l'accento su questa seconda ricostruzione rispetto alla prima, non rappresenti una forzatura interpretativa. E allora, seguendo questa pista, la posizione dei partiti cambia. Questi, cioè, non sembrano affatto necessariamente destinati a rimanere schiacciati nella morsa della transizione tra lo Stato di diritto liberale e la nuova democrazia repubblicana, perché essi appartengono interamente al secondo scenario. Sono cioè una delle espressioni più limpide della moderna *Massendemokratie*. Nella lotta tra un passato liberale le cui categorie non consentono più una adeguata comprensione del presente e una arretrante democrazia di massa che, dal canto suo, stenta a trovare una convincente e stabile istituzionalizzazione, è a questa seconda sfera che i partiti appartengono e i nostri giuristi dimostrano di rendersene perfettamente conto. Ci pare che vada inteso in questo senso, infatti, il riconoscimento smendiano ai partiti di una qualche funzione integrativa e, analogamente, non ci pare affatto inutile ricordare come anche Schmitt sottolinei la superiorità dei partiti rispetto all'ormai inadeguato Parlamento rappresentativo. Per non parlare poi delle già citate aperture di Leibholz legate all'interpretazione del *Parteienstaat* come forma di democrazia diretta e come realizzazione, quindi, del principio di identità inteso come principio potenzialmente alternativo a quello di rappresentanza. I partiti, insomma, si presentavano come gli attori più idonei a calcare la scena della nuova democrazia di massa e questo perché erano essi stessi portatori di quella che sembrava essere la cifra fondamentale di essa, vale a dire un'intrinseca politicità.

E pertanto, volendo tornare all'esigenza prioritaria della giuspubblicistica weimariana, e cioè al reperimento di un principio di unità, possiamo affermare che i partiti se da un lato non potevano essere lo strumento per raggiungere quell'obiettivo, dall'altro essi erano però, per così dire, inadeguati allo scopo solo per metà. Perché non era un qualsiasi principio di unità quello che i nostri giuristi ricercavano, ma un principio di unità *politica*, un principio di unità che si sostanziasse cioè in un preciso contenuto di valore. E allora se i partiti non potevano soddisfare questa necessità a causa della loro natura ontologicamente parziale, essi erano comunque fatti della stessa sostanza di quel principio di unità tanto agognato. Erano cioè sì *pars*, ma *pars politica*.

Questo, vale la pena affermarlo chiaramente, non aiutò molto i giuristi tedeschi nel venire a capo delle questioni e dei nodi teorici che avevano messo al centro della propria riflessione. Aiuta però, e molto, l'interprete odierno che intenda ricostruire il percorso concettuale che l'interpretazione del partito politico ha fatto registrare in quegli anni. Per due ragioni.

La prima è che la riflessione weimariana sui partiti politici – per quanto marginale risultò nel contesto del complesso dibattito tedesco di quegli anni – fu in grado tuttavia di mettere a fuoco elementi teorici destinati a ben altra fortuna, se è vero che è possibile rinvenirli, ben poco mutati, in contesti interpretativi diversissimi, come quelli delle democrazie costituzionali del secondo dopoguerra. Basti pensare, solo per fare qualche esempio, all'idea che solo attraverso i partiti fosse possibile trasformare le masse in attori politici (Leibholz e Heller); o ancora, si potrebbe accennare al ruolo di ponte tra dimensione sociale ed istituzioni statuali che ai partiti in fondo anche Schmitt, e in parte forse lo stesso Smend, erano disposti a riconoscere.

La seconda ragione, invece, interessa di più l'interprete nostrano e ci trasporta nuovamente all'interno del dibattito dottrinale italiano del triennio 1920-1922. Gli aspetti del quale risultano senz'altro meglio illuminati proprio dal confronto con l'omologo dibattito tedesco. In entrambi i casi, infatti, si trattava di coniugare la tradizione dogmatica e interpretativa dello Stato di diritto liberale con il nuovo ingombrante ruolo assunto dai partiti di massa e la conseguente tendenza di questi ultimi a interpretare in modo radicalmente nuovo la forma di governo, secondo il modello dello Stato di partiti. Solo che l'atteggiamento tenuto dai giuristi italiani, e nello specifico quelli ascrivibili alla tradizione della scuola giuridica nazionale, fu decisamente molto diverso.

2.6 *La breve stagione di uno Stato di partiti a metà: l'Italia nel biennio 1920-1922*

Si tratta a questo punto di capire se e come si sviluppò in Italia uno Stato di partiti e, anche sotto questo profilo, il parallelo con la Germania può risultare di una qualche utilità. A patto però di comparare le due realtà partendo da due fondamentali differenze.

La prima di queste affonda le radici, curiosamente, in quello che – per entrambi i paesi – risultò essere l'anno cruciale che segnò la svolta decisiva verso lo Stato di partiti, vale a dire il 1919. Mentre in Germania, in quell'anno, il *Parteienstaat* si insediò in seguito alla approvazione di una nuova carta costituzionale che ridisegnò la stessa forma di governo, in Italia le cose andarono in maniera molto differente. Da noi lo Stato di partiti, se di Stato di partiti è lecito parlare, non fece il proprio ingresso dalla porta principale, ma da un'entrata per così dire secondaria, quella cioè del mutamento della legge elettorale (e del successivo adeguamento ad essa dei regolamenti parlamentari). E produsse quindi, evidentemente, effetti sistemici completamente diversi e infinitamente più problematici. Non solo. Si trattò anche di un'introduzione quasi furtiva, non dichiarata apertamente e certamente non condivisa dalla totalità della classe dirigente, certamente non da quella liberale. E i riflessi che essa provocò sulla forma di governo furono quantomeno contorti.

Qui sta infatti la seconda grande differenza tra la situazione italiana e quella tedesca. Da noi, l'istituzionalizzazione dei partiti di massa prodotta dalle riforme del biennio 1919-1920, aveva infatti finito per innestare all'interno della nostra forma di governo – tarata per disposizioni statutarie e per prassi costituzionale risalente e consolidatissima sulle forme canoniche dello Stato di diritto – elementi del tutto estranei ad essa. O, meglio ancora, vi aveva innestato elementi tipici di una forma di governo differente, quella appunto dello Stato di partiti. Il risultato ottenuto però non fu quello di una ibridazione, di un processo di fusione, ma al contrario quello di una improbabile e simultanea compresenza di due forme di governo sostanzialmente incompatibili. Pertanto se il risultato che si produsse in entrambi i paesi fu simile (instabilità dei sistemi politici, dissoluzione degli stessi e avvento dei fascismi), i processi causali – almeno a livello istituzionale – furono invece molto diversi. In Germania all'origine del fallimento weimariano stava cioè l'eccessiva frammentazione e l'elevata conflittualità politica di un *Parteienstaat* ancora troppo giovane e poco consolidato. Mentre in Italia il problema di fondo fu proprio quello di una transizione (dal *Rechtsstaat* al *Parteienstaat*) lasciata a metà, di una trasformazione incompiuta che precipitò il paese in un limbo istituzionale all'interno del quale finirono per convivere elementi di entrambi i modelli, senza alcuna possibilità di produrre una qualche sintesi tra essi.

Il Parlamento infatti, come vedremo tra breve, vedeva contrapporsi non tanto e non solo numerosi schieramenti politici, ma soprattutto due opposte culture costituzionali: da un lato quella dei partiti di massa, che operavano come se il Paese avesse compiuto la sua transizione ad un pieno regime di Stato di partiti; dall'altro quella del liberalismo tradizionale che continuava a ragionare secondo le logiche consolidate e familiari dello Stato di diritto ottocentesco. Due prospettive che non avevano alcuna possibilità di trovare soddisfacenti punti di incontro; e non – o non solo – perché mancasse una volontà politica in tal senso. Ostavano soprattutto ragioni oggettive di inconciliabilità.

Lo si comprende bene guardando alla situazione anche solo da un punto di vista meramente teorico: la semplice istituzionalizzazione dei partiti politici nell'architettura costituzionale italiana, infatti, era stata di per sé sufficiente ad incrinare alcuni capisaldi fondamentali della *Staatsrechtslehre* liberale.

Il primo di questi, il più direttamente investito dal cambiamento, fu naturalmente il concetto – statualistico ed elitistico – di rappresentanza politica concepita come scelta dei migliori. Presupposto fondamentale di tale ricostruzione, come si è visto, era l'idea che l'atto elettorale non costituisse l'esercizio di un diritto individuale, ma si configurasse piuttosto come lo svolgimento di una pubblica funzione. Ma perfino un liberale di razza, e al tempo stesso osservatore attentissimo, come Francesco Ruffini non poté non riconoscere che «mentre la dottrina non è riuscita a fissarsi sopra una delimitazione pacifica tra l'*elettorato-diritto* e l'*elettorato-funzione*, il primo concetto è rimasto il solo ben netto e ben radicato nella coscienza della generalità degli elettori non meno che degli eletti»¹⁸⁷. Insomma, dottrina e senso comune presentavano un'evidente divaricazione. Del resto, il suffragio (quasi) universale prima e la legge proporzionale poi, erano stati effettivamente interpretati dal Paese come reali conquiste democratiche, in conseguenza delle quali l'elettore riteneva, a questo punto, di godere di un vero e proprio diritto non solo a votare (ed essere votato), ma anche ad essere rappresentato in Parlamento. E questo, si noti, era di per sé sufficiente a minare nei suoi fondamenti teorici tutta l'elitaria teoria liberale dell'elezione come scelta dei più adatti al governo.

Ma, come accade con le tessere del domino, la teoria liberale della rappresentanza, cadendo, finiva col trascinare con sé altri basilari assunti del costituzionalismo ottocentesco. Ad esempio, rimetteva in discussione il problema della legittimazione delle istituzioni (o almeno di quella parlamentare) e, quindi, inevitabilmente, tornava a riproporre il problema della sovranità. Se il voto non era più l'esercizio di una pubblica funzione, quale poteva essere il suo fondamento giuridico? Da parte liberale, si sarebbe potuto sostenere che l'allargamento del suffragio e il sistema proporzionale erano semplicemente un diverso modo di selezionare la classe dirigente¹⁸⁸. Ma a smentire questa ipotesi era la presenza, ingombrante e irrisolta (almeno per la giuspubblicistica tradizionale), dei partiti politici, i quali, lungi dal considerarsi meri strumenti di un neutrale processo

¹⁸⁷ RUFFINI, *Guerra e riforme costituzionali*, cit., p. 51.

¹⁸⁸ In tal senso anche Ruffini, nel tentativo di rinvenire una linea di continuità tra la tradizionale teoria liberale e la rappresentanza proporzionale. Egli sottolinea infatti come buona parte delle aporie fossero dovute all'utilizzo – infelice – dell'espressione «rappresentanza proporzionale». Se in luogo di essa, si fosse adottata la formula di «elezione proporzionale» o quella di «votazione proporzionale», molti problemi si sarebbero automaticamente risolti (*Ibidem*). In realtà, come è ovvio e come del resto lo stesso Ruffini finirà per riconoscere, il mutamento era stato nient'affatto formale, ma invece assolutamente sostanziale.

di selezione, rivendicavano al contrario l'enorme valenza proattiva della loro presenza e del loro operato sulla scena costituzionale. Per il tramite del quale, ogni elettore sentiva pertanto di esercitare, a qualche titolo, una propria quota di sovranità.

Il che rischiava di far saltare, di conseguenza, anche lo stesso art.41 dello Statuto, che sanciva il divieto di mandato imperativo. Anzi, questo dispositivo era probabilmente già stato superato dalla nuova prassi costituzionale. «Nell'attuale trasformazione», notava infatti Capograssi, «l'idea del mandato risponde più esattamente alla verità»¹⁸⁹ e questo avveniva perché gli stessi deputati erano inevitabilmente portati a «considerarsi *prevalentemente* come rappresentanti della volontà degli elettori organizzati in partiti da cui derivano la propria elezione»¹⁹⁰.

A questo punto però si impone una domanda: come pensava la cultura liberale di far fronte a questi mutamenti? Come pensava di riparare tutte le falle concettuali che l'istituzionalizzazione dei partiti politici aveva aperto nella sua classica ricostruzione costituzionale, a partire dal primo assunto cardine di quest'ultima, vale a dire la netta separazione tra Stato e società? La domanda è legittima, anche perché il detonatore che aveva innescato tutti questi cambiamenti era stata quella legge elettorale proporzionale, accettata – a volte *obtorto collo* ma più spesso invece con convinzione – anche da buona parte del ceto dirigente e della dottrina liberale. E pertanto, a meno di non assegnare loro una patente di ingenuità che sarebbe tanto ingenerosa quanto poco realistica, occorre interrogarsi su quale strategia avessero intenzione di mettere in campo.

Come è già stato ben evidenziato in letteratura¹⁹¹, il ceto dirigente liberale aveva – con ogni probabilità – messo in conto di dover rinunciare alla netta separazione tra Stato e società e aveva quindi anche accettato che la Camera elettiva potesse divenire una diretta emanazione del pluralismo e della conflittualità sociale. Seguendo questo ragionamento possiamo dare analogamente per accettata anche l'idea che la rappresentanza fosse destinata a trasformarsi in qualcosa di diverso rispetto alla tradizionale ed elitaria scelta dei migliori, soluzione peraltro coerente con gli analoghi campi di indagine battuti dalla dottrina weimariana. Certo, per quanto riguarda il nostro paese, si trattava di aperture fino a qualche anno prima impensabili, ma queste non rappresentavano affatto il preludio ad una copernicana rivoluzione teorica. La classica teoria liberale sulla rappresentanza infatti, per quanto rilevante, non era l'unico baluardo posto a garanzia dell'unità politica e giuridica dello Stato. Possiamo anzi affermare che essa rappresentava solo la prima linea di difesa, caduta la qua-

¹⁸⁹ CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta*, cit. p. 545.

¹⁹⁰ AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari*, cit., p. 69. In corsivo nel testo.

¹⁹¹ Si cfr. in particolare G. ORSINA, *L'organizzazione politica nelle Camere della proporzionale (1920-1924)* in *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo* a cura di F. Grassi Orsini e G. Quagliariello, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 436 e sgg.

le, si poteva ancora far conto sulle successive. Un secondo e forse ancora più incisivo baluardo resisteva infatti a difesa della netta separazione tra Stato e società, ed era incarnato dalla teoria del Governo di Gabinetto e dal principio della sua doppia investitura¹⁹². Se già nella teorica orlandiana era proprio l'intervento della Corona a sancire l'istituzionalità di un Ministero, a purgarlo cioè dalle eccessive contaminazioni politico-sociali prodotte dal meccanismo della fiducia parlamentare, con una Camera come quella eletta con il metodo proporzionale cosa sarebbe cambiato? Sostanzialmente nulla. Semplicemente, l'intervento del Monarca sarebbe divenuto ancora più rilevante e necessario. Ma il complessivo assetto dei poteri della triade Parlamento-Governo-Corona sarebbe rimasto essenzialmente inalterato. In altre parole, nelle intenzioni della cultura liberale italiana, i cambiamenti introdotti a partire dal 1919 avrebbero dovuto mutare ben poco della originale forma di governo statutaria, giacché – e questo è forse il dato più rilevante – il *Rechtsstaat* rimaneva l'unico orizzonte mentale praticabile. Sarebbe stata la nuova Camera, semmai, a dover dimostrare di poter svolgere il proprio ruolo senza far rimpiangere la vecchia assemblea eletta con il sistema uninominale; a doversi accreditare cioè come istituzione degna di un vero e proprio Stato di diritto.

Ma la prassi politica delle due legislature successive al 1919 smentì secamente questi auspici, a causa degli insanabili contrasti emersi sin dal principio tra i due schieramenti che alla Camera si trovarono nella condizione di dover collaborare per formare una maggioranza: i costituzionali e i popolari. Tali contrasti, come accennato, trovarono nelle diversità di visioni politiche solo la loro ragione esteriore. Quella invece più profonda è senza dubbio da attribuirsi al fatto che, per quanto tra le stesse fila del PPI esistessero anime differenti¹⁹³, la corrente maggioritaria nel partito, incarnata dalle posizioni di Luigi Sturzo, esprimeva con chiarezza una visione partitico-parlamentare della forma di governo¹⁹⁴. Agiva cioè come se

¹⁹² In tal senso anche ORSINA, *L'organizzazione politica nelle Camere della proporzionale (1920-1924)*, cit. Per quanto riguarda invece la teoria della doppia investitura del Governo di gabinetto, della quale si è trattato anche nel § 1, pp. 44 e sgg. si confronti FIORAVANTI, *Sovranità e forma di governo*, cit. nonché Id., *Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato in Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, a cura di A. Schiavone, Roma-Bari, Laterza, 1990.

¹⁹³ In tal senso, ad esempio, S. NERI SERNERI, *Partiti, Parlamento e Governo dal liberalismo al fascismo* in *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo*, cit. pp. 265-267. L'autore sottolinea ad esempio come nel PPI oltre all'anima sturziana, vi fosse anche un'ala clerico-moderata (il cui esponente di spicco era probabilmente Filippo Meda) assai più incline alla collaborazione con i liberali, a prescindere dall'esistenza di un formale e vincolante accordo politico-programmatico preventivo.

¹⁹⁴ In tal senso, si può concordare con la tesi di Scoppola secondo la quale il PPI fu il primo partito politico a maturare una piena consapevolezza del suo nuovo ruolo costituzionale e ad adottare una moderna interpretazione della prassi parlamentare. Cfr. P. SCOPPOLA, *Idea di partito cattolico* in *Dizionario storico del movimento*

il vecchio *Rechtsstaat* liberale si fosse già compiutamente trasformato in un *Parteienstaat*. Lungi dal rinunciare alla propria identità politica come magari si sarebbero aspettate le forze liberali, il PPI infatti subordinò da subito il proprio coinvolgimento e il proprio appoggio all'esecutivo all'accoglimento di alcune condizioni politiche e alla stipula di un preventivo accordo di programma. Secondo la più piena logica del governo di coalizione che, tuttavia, vale la pena ricordarlo, era completamente estranea alla prassi e alla cultura costituzionale dello Stato di diritto. Le occasioni di attrito furono numerose e la tensione crebbe costantemente fino a culminare nel febbraio 1922, in seguito alla caduta del Ministero Bonomi, quando il PPI fece prima fallire il tentativo di costituzione del Ministero fatto da V.E. Orlando (in ragione del fatto che questi pretendeva di avere piena libertà di scegliere i propri Ministri) e, immediatamente dopo, pose addirittura un veto preventivo all'ipotesi di un Ministero Giolitti. Insomma, era evidente che le trasformazioni costituzionali introdotte con l'istituzionalizzazione dei partiti politici promettevano di estendersi ben oltre la Camera elettiva; al contrario, investivano in pieno la compagine ministeriale, della quale i partiti pretendevano di contribuire a determinare composizione e programma. Ponendosi così in netto contrasto con le disposizioni statutarie (quale l'art.65, sulla libertà del Re di nominare i propri Ministri) e con una indiscussa e sedimentata interpretazione dottrinale (che aveva nel frattempo teorizzato una posizione di preminenza del Presidente del Consiglio sui ministri, rispetto ai quali egli non era considerabile un *primus inter pares*, visto che era chiamato ad incarnare quella «unità di pensiero e di azione»¹⁹⁵, indispensabile al governo).

La scena parlamentare italiana del primo dopoguerra si presenta quindi assolutamente divisa. Da una parte i partiti di massa (in prima fila il PPI, ma naturalmente anche i socialisti) che agivano secondo le logiche dello Stato di partiti; dall'altra le forze liberali che continuavano a battere l'antica via dello Stato di diritto. E, al centro della contesa, ancora una volta, troviamo i partiti politici: da un lato attori proattivi che ambivano a ricostruire una diversa forma di governo partendo dal loro ruolo; dall'altro oggetti mal sopportati da un ceto dirigente che considerava ormai fallito il leale esperimento compiuto con la proporzionale e che, pertanto, attribuiva loro la responsabilità prima della ingovernabilità italiana.

Proprio questa differenza di fondo finì per giocare un ruolo decisivo nell'affermazione del regime fascista, agevolata, come è noto, dall'iniziale benevolo atteggiamento che il liberalismo italiano adottò nei confronti del

cattolico in Italia 1860-1980, vol. I, Tomo I, *I fatti e le idee*, a cura di F. Traniello e G. Campanini, Casale Monferrato, Marietti, 1982.

¹⁹⁵ La citazione è estrapolata da *La crisi del regime parlamentare*, articolo scritto da Orlando per il quotidiano argentino «La Nación» di Buenos Aires e da questo pubblicato nel maggio 1922. Cfr. le minute di V.E. ORLANDO, *La crisi del regime parlamentare* in ACS Orlando, busta 93, fasc. 1712, sfasc. 2, 1922.

movimento di Mussolini. Tale benevolenza ci appare infatti fondata, innanzi tutto, su un presupposto (e malinteso, sia chiaro) approccio comune tra liberalismo e fascismo rispetto al problema del rapporto Stato-partiti.

2.7 *Il fascismo come restauratore del principio di unità?*

Per ricostruire questa vicenda, può essere utile riprendere il filo del ragionamento dalle elezioni anticipate del 1921, che segnarono l'ingresso alla Camera dei primi deputati fascisti (Mussolini compreso). Quelle elezioni, infatti, furono fortemente volute da Giolitti, proprio allo scopo di ridimensionare la presenza dei partiti di massa in Parlamento¹⁹⁶ e restituire così allo schieramento liberale la maggioranza alla Camera. Lo strumento adottato fu quello dei cosiddetti 'blocchi nazionali', liste cioè formate perlopiù da «i salandriniani, i nazionalisti e i fascisti»¹⁹⁷. Lo scopo era chiaro: contrapporre alla faziosità dei grandi partiti di massa (socialisti, popolari e da quell'anno anche i comunisti), il valore superiore dell'unità e dell'interesse della Nazione. Così da ricreare non solo la prassi costituzionale, ma anche le stesse condizioni politiche di esistenza dello Stato di diritto liberale. Nell'intento di Giolitti, insomma, i blocchi nazionali avrebbero dovuto essere la riedizione novecentesca di quei tentativi, appartenenti alla cultura politica del secolo precedente, di riunire in un unico fascio tutte le forze moderate, non-ideologiche, non-organizzate e soprattutto non-partigiane; quelle forze cioè che erano accomunate dalla volontà di servire unicamente l'interesse nazionale. Come è noto l'esperimento fallì¹⁹⁸, ma al di là dell'esito finale, è comunque importante ricordare che i primi deputati fascisti entrarono in Parlamento sotto l'egida dell'antipartitismo.

Del resto, il fascismo era nato come un movimento e tale continuò a sentirsi, anche dopo che – su pressione di Mussolini – esso decise di costituirsi in partito nel novembre 1921. Il passaggio, in effetti, non fu indolore, se lo stesso Mussolini dovette precisare sul Popolo d'Italia: «partito – questa parola tremenda – significa che il fascismo si dà uno 'statuto'»¹⁹⁹. L'anti-

¹⁹⁶ Giolitti cercò di sfruttare il momento di debolezza che vivevano in particolare i socialisti, fiaccati dal continuo clima di violenze che, dopo il biennio rosso, non accennava minimamente a terminare e indeboliti, inoltre, dalla scissione comunista di Livorno.

¹⁹⁷ D. VENERUSO, *L'Italia fascista*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 26.

¹⁹⁸ Le elezioni del 1921 portarono infatti alla Camera 108 deputati popolari (invece dei 100 precedenti), 123 socialisti (prima erano 156), ma anche 15 comunisti (che prima non c'erano) e 35 deputati fascisti, eletti proprio nelle fila dei Blocchi Nazionali. In sostanza, le fila dei partiti di massa, invece di diminuire, andarono ad ingrossarsi.

¹⁹⁹ B. MUSSOLINI, *Punti fermi* in «Il Popolo d'Italia», 4 novembre 1921.

partitismo²⁰⁰ rappresentava quindi un carattere peculiare del movimento fascista, in particolar modo del fascismo provinciale, quello più violento e squadrista. L'ostilità fascista nei confronti del partito politico non era però la stessa che potevano nutrire i liberali. Quest'ultima era un'ostilità costituzionale, figlia della impossibilità di sistematizzare i partiti di massa all'interno della forma di governo statutaria. Quella fascista, invece, era una sorta di metonimia concettuale: il fascismo aveva in odio i partiti perché rifiutava il sistema nel quale i partiti agivano. Condannava i partiti, cioè, per condannare il parlamentarismo e, in fondo, la stessa democrazia.

Ma tutto questo il liberalismo italiano non seppe vedere. Mussolini convinse i vari Mosca, Pareto, Orlando perché prometteva di chiudere quella stagione politica che, iniziata nel 1919, aveva finito per tramutare il Governo «in assemblea di delegati dei gruppi», cioè nella «più anarchica e più perniciosa forma di governo che la storia delle costituzioni ricordi». Li convinse perché egli, «arrivando a Roma la mattina del 29 ottobre dichiarava: 'non venni a formare un Gabinetto, ma a dare un Governo'»²⁰¹. La dottrina liberale interpretò il fascismo delle origini come un suo prezioso alter ego, un pronipote che, pur essendo pienamente figlio del proprio tempo, dimostrava tuttavia di avere le stesse avversioni (per il bolscevismo, per l'anarchia istituzionale, per il sindacalismo inteso come principio di sggregatore dell'unità nazionale) e di perseguire gli stessi obiettivi (la difesa dell'identità nazionale, il rafforzamento dello Stato) dei più nobili padri.

I quali, pur di accostarsi ad esso, si dimostrarono anche disposti a passare sopra al fatto che il fascismo si fosse affermato per via extraparlamentare. Certo, l'incarico di formare il governo era stato affidato a Mussolini dal Re, nel pieno rispetto della lettera dello Statuto. Ma, salvata, la forma, rimaneva tuttavia la sostanza del tentativo fascista di forzare la mano alla Corona con la marcia su Roma. Che però non scosse più di tanto la dottrina e il ceto dirigente liberale. E non perché se ne ridimensionò la portata, come in seguito fece Salvemini²⁰² sottolineandone l'assoluta inevitabilità, ma

²⁰⁰ Sul punto si cfr. M.L. SERGIO, *Dall'antipartito al partito unico. La crisi della politica in Italia agli inizi del '900*, Roma, Edizioni Studium, 2002. Nonché GENTILE, *Le origini dell'ideologia fascista*, cit. pp. 70 e sgg.

²⁰¹ V.E. ORLANDO, *La vittoria del fascismo in Italia*, articolo scritto da Orlando il 4 novembre 1922 per il quotidiano argentino «La Nación» di Buenos Aires. Cfr. le minute di V.E. ORLANDO, *L'affermazione del fascismo in Italia* in ACS Orlando, busta 93, fasc. 1712, sfasc. 2, 1922, p. 3 del dattiloscritto.

²⁰² Salvemini smentiva infatti l'ipotesi di un colpo di stato fascista. Nell'ottobre 1922, se il Re avesse firmato lo stato d'assedio propostogli da Facta, asseriva, le forze di polizia sarebbero state perfettamente in grado di sventare la minaccia paventata dalla parata militare mussoliniana: sia perché avrebbero potuto tranquillamente fronteggiare le relativamente esigue milizie fasciste; sia perché avrebbero potuto – con ancora maggiore facilità – impedirne l'arrivo nella capitale, essendo già da giorni noti alle Prefetture i piani di azione fascisti per giungere a Roma. Cfr. G. SALVEMINI, *Scritti di politica estera. Dalla guerra mondiale alla dittatura (1916-1925)*, vol. II, a cura di Carlo Pischedda, Milano, Feltrinelli, 1964.

piuttosto perché si accettò l'eccezionalità di una soluzione, alla luce della ancor più marcata eccezionalità del problema da risolvere. A mali estremi, insomma, estremi rimedi. Sono ancora una volta le parole di Orlando a testimoniarlo efficacemente. E stupisce leggerle vergate dalla penna del grande Maestro palermitano. La situazione di anarchia politica in cui il paese era precipitato, secondo Orlando, spiegava perché «la forza occorrente al rinnovamento non potesse non essere, nelle sue origini, extraparlamentare». Era stato proprio il Parlamento, infatti, ad essersi «chiuso in un fatale circolo vizioso» e, come noto, «nessuno può compiere un'operazione chirurgica sul proprio corpo»²⁰³. Dobbiamo dunque parlare di una sorta di inedito (e sinceramente sconcertante) antiparlamentarismo di Orlando? Ovviamente no. Le censure del grande giurista non sono rivolte all'istituzione parlamentare in sé, ma solo alla Camera italiana del dopo 1919. Certo è, però, che siamo di fronte ad un cedimento clamoroso della tradizionale ortodossia statualistica di Orlando, che giunge fino al punto di aprire un credito inaspettato al fascismo extraparlamentare e alle pressioni politiche di piazza. Un credito che il Maestro siciliano dovette ritenere un pegno obbligato da pagare, per poter restituire allo Stato la sua autorità originaria²⁰⁴ e che risulta appena mitigato da alcuni incisi nel testo. Orlando, ad esempio, non rinuncia a precisare di poter accettare la natura extraparlamentare del rinnovamento solo nella misura in cui tale carattere avesse poi finito con l'esaurirsi nella originaria fase propulsiva, per disciogliersi infine nelle forme legali del costituzionalismo classico. Era questa l'interpretazione che egli dava del voto di fiducia che la Camera avrebbe di lì a poco garantito al governo Mussolini: quello di «una ratifica formale»²⁰⁵ in grado di sanarne l'insopportabile origine politica, salvando così almeno le apparenze della legalità *rechtsstaatlich*.

Il liberalismo italiano quindi non si curò troppo del fascismo e, certamente, non lo riconobbe per quello che era: vale a dire un fenomeno tutto novecentesco che avrebbe finito con lo spazzare via gli stessi fondamenti concettuali del pensiero liberale. Lo ritenne invece una contingenza forse neppure troppo rilevante, un passaggio necessario sulla strada del recupero della statualità perduta. Del fascismo essa scelse quindi di valorizzare solo gli aspetti che risultavano più coerenti con la propria dottrina: ne enfatizzò la continuità e ne minimizzò invece gli elementi di rottura, il più importante dei quali era certamente la schietta natura politica prima, e partitica poi, del movimento mussoliniano.

Soprattutto su quest'ultima scese un velo di completo silenzio. Nel suo articolo sulla vittoria del fascismo, Orlando non menziona mai il PNF.

²⁰³ V.E. ORLANDO, *La vittoria del fascismo in Italia*, cit., p. 4 del dattiloscritto.

²⁰⁴ Aggiunge ancora Orlando: «il fascismo si affermò difensore dell'idea nazionale e dell'autorità dello Stato, onde a lui si volsero quanti Italiani (e sono l'immensa maggioranza) che vogliono una Patria onorata e forte». *Ivi*, p. 5 del dattiloscritto.

²⁰⁵ *Ivi*, p. 6 del dattiloscritto.

Solo una volta, dovendo individuare il soggetto politico che ne esprimeva il movimento, parla di «Fasci». E la scelta lessicale non appare per niente casuale. 'Fascio' era un termine familiare e noto al vocabolario politico del secolo XIX. Richiamava un sentore di unità, allontanava da sé ogni sospetto di faziosità. Ma era anche – in quel peculiare momento storico – una descrizione assai distante dalla realtà dei fatti. Si trattò allora di una comoda interpretazione autoconsolatoria? Probabilmente no.

Ci pare piuttosto che la dottrina di scuola liberale abbia maturato, in coincidenza con l'affermarsi del fascismo, una convinzione certo illusoria, ma non per questo insincera: la convinzione cioè che fosse ormai finito il tempo del pluralismo conflittuale. Che il leale esperimento della proporzionale, iniziato nel 1919, fosse ormai terminato, e che fosse terminato – secondo le previsioni – in maniera fallimentare. Nel 1922, insomma, la dottrina liberale si illuse per un brevissimo lasso di tempo che la lotta tra *Rechtsstaat* e *Parteienstaat* – che aveva dilaniato la nostra forma di governo – si fosse finalmente risolta a favore del primo. Era una conclusione non solo prevista, ma forse persino attesa da buona parte della nostra giuspubblicistica. E le poche voci discordanti, tra le quali vale la pena ricordare quella del solito Ambrosini²⁰⁶, non ne scalfirono le convinzioni. Non valse cioè sostenere – come fece coerentemente con le sue precedenti posizioni il giurista agrigentino – che le dinamiche venutesi a creare in quegli anni nel Parlamento italiano, non fossero affatto il segnale di un indebolimento dell'autorità del governo, ma piuttosto le prime ancora incerte applicazioni di un principio costituzionale nuovo, quello del governo di coalizione, diverso dal precedente governo di gabinetto, che avrebbe dovuto trovare col tempo una più efficace armonizzazione con il sistema costituzionale statutario. Non valse perché più forte risultò la voglia di ritenere definitivamente tramontata l'effimera stagione dei partiti di massa. Contro la faziosità e gli egoismi dei quali si poteva allora finalmente tornare a battere la strada, familiare e teoricamente consolidata, dello statualismo, unico possibile garante dell'unità nazionale e della stabilità politica.

Lo dimostra la riproposizione, in quegli anni, di una categoria interpretativa che, come si è visto, aveva già avuto una certa fortuna nei primi anni del secolo e che aveva nuociuto non poco alla comprensione del fenomeno partitico: la categoria del sindacalismo. La riutilizza, ancora nel 1923 Nicola Coco²⁰⁷ che, commentando la *Dottrina generale dello Stato* di Jellinek,

²⁰⁶ Cfr. G. AMBROSINI, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto* in «Rivista di diritto pubblico», XIV, 1922.

²⁰⁷ Nicola Coco, magistrato, fu un collaboratore non occasionale della «Rivista di diritto pubblico» negli anni del primo dopoguerra, ma soprattutto fu uno tra i principali protagonisti del dibattito politico-giuridico attorno al ruolo della magistratura italiana, che egli sviluppò soprattutto all'interno dell'Associazione Generale fra i Magistrati Italiani (AGMI, nata nel 1909), della quale fu membro attivo, anche se spesso su posizioni eterodosse rispetto alla maggioranza dei colleghi. Si dimise infatti dall'AGMI, guidando un gruppo di circa cinquanta magistrati dis-

si rammarica di non trovare nell'opera del giurista tedesco alcuna traccia di quello che lui reputa evidentemente il principale problema costituzionale del suo tempo: l'aspra lotta «impegnata tra lo stato e i sindacati»²⁰⁸.

Ma ancora più chiaro in proposito risulta Orlando, per il quale era la «febbre di sindacalismo [...] la caratteristica del momento storico attuale»²⁰⁹. E il sindacalismo di cui parla Orlando non era quello delle organizzazioni dei lavoratori. Il riferimento, naturalmente, era ai partiti di massa o, per essere ancora più precisi, alle loro propaggini parlamentari e cioè a quei gruppi che, «dominati dallo spirito sindacalista, tendono sempre più a subordinare il carattere politico a quello sociale»²¹⁰. Salta agli occhi la profonda diversità di vedute tra la dottrina liberale italiana e quella tedesca negli anni di Weimar. A prima vista potrebbe sembrare che entrambe muovessero da una identica necessità: quella di recuperare un principio di unità e, in un certo senso, è così. Ma di quale principio di unità si trattava? Se per i tedeschi il problema era quello di recuperare un principio di unità politica, quindi sostanziale, espressione cioè di un contenuto di valore, per la dottrina liberale italiana il principio di unità da ricercare era ancora quello ottocentesco incarnato dalla statualità e dal suo essere, per dogmatica accettazione, portatrice dell'interesse generale. Se in Germania si cercava cioè di superare il pluralismo politico per giungere ad una nuova unità politica (anche se, va detto, senza grandi risultati), in Italia il problema era invece quello di rimuovere il pluralismo politico per ritornare indietro, al paradigma dello Stato di diritto, all'interno del quale lo spettro della politicità era ben ingabbiato entro i binari angusti del giuridico statale. E pertanto, al contrario di quanto accadeva in Germania, Orlando torna a proporre con forza l'usata separazione tra dimensione statale e dimensione sociale. Era la prima, ordinata e istituzionale, l'unica legittimata a produrre politica; perché garantiva che quest'ultima avrebbe perseguito unicamente il superiore interesse generale. La seconda invece si presentava disordinata e conflittuale, afflitta da fisiologiche faziosità che non le consentivano di produrre politica, giacché quest'ultima si sarebbe inevitabilmente tradotta nel prevalere degli egoismi di parte. Una lettura perfettamente classica. Sin troppo, verrebbe da dire, per uno scritto degli anni Venti.

Tanto classica da tornare a proporre come unico criterio interpretativo dei moderni partiti di massa, quel paradigma sindacale che li relegava necessariamente nel ruolo di predestinati attentatori del principio di unità

sidenti, subito dopo il terzo e ultimo convegno dell'associazione tenutosi a Firenze nel 1921. Per un quadro più esaustivo del sindacalismo nella magistratura, si cfr. F. VENTURINI, *Un sindacato di giudici da Giolitti a Mussolini. L'Associazione generale fra i magistrati italiani 1909-1926*, Bologna, Il Mulino, 1987.

²⁰⁸ COCO, *Giorgio Jellinek e la odierna crisi*, cit., p. 46.

²⁰⁹ ORLANDO, *La crisi del regime parlamentare*, cit., p. 2 del dattiloscritto.

²¹⁰ *Ibidem*.

nazionale. Fuori dalla cittadella statuale non c'era alcuno spazio per il perseguimento dell'interesse generale e quindi non c'era nessuno spazio per la politica. Tutto quanto viveva al di fuori di quello spazio ristretto, e fortificato dalle robuste mura del diritto, poteva essere unicamente una mera tutela degli interessi particolari; poteva essere solo lo spazio del sindacalismo e della faziosità. E su di esso, Orlando ha idee molto chiare: la «tendenza sindacale [è] incompatibile con quella d'omogeneità che lega tra loro uomini che hanno un comune programma politico sulle sorti del paese»²¹¹. Una incompatibilità che imponeva quindi un netto distinguo tra due diverse entità costituzionali: da un lato «la classica idea del 'partito politico'»; dall'altra il «gruppo» che perlopiù è economico-sociale»²¹². Ovvero, per dirla con altre parole: da un parte stava il partito parlamentare, al quale era possibile riconoscere la qualifica di partito politico; dall'altra stava il partito di massa che, identificato con le sue appendici parlamentari, veniva invece derubricato alla squalificante condizione di mera espressione sindacale. E il criterio della distinzione è, per Orlando, evidente: «i vecchi, classici 'partiti politici' si coordinavano attorno a un'idea fondamentale che tendeva a distinguere nel popolo due correnti la cui natura era essenzialmente politica. A seconda che il Governo era favorevole a l'una od all'altra, ne risultava il netto contrasto di una *maggioranza* e di una *opposizione*»²¹³. Di qui la ragione evidente per la quale i partiti di massa non potevano avere cittadinanza nella ricostruzione di Orlando: perché erano incompatibili col governo di gabinetto! Un partito politico, per essere tale, doveva sempre poter coincidere con la maggioranza di governo o con l'opposizione (che poi era in fin dei conti la stessa cosa, essendo l'opposizione nient'altro che una futura maggioranza potenziale). Mentre il pluralismo politico non consentiva questo, obbligando invece a formare governi di coalizione. «Se non che la coalizione è compatibile con l'istituto parlamentare solo quando concorre la seguente condizione *essenzialissima*, e cioè che i gruppi di cui la coalizione si forma si fondano, sia pur transitoriamente, in un partito unico»²¹⁴.

E la speranza, per nulla segreta, di Orlando era che queste condizioni politico-costituzionali, una volta sconfitti i partiti di massa, venissero restaurate dall'avvento del fascismo. Come sappiamo, però, ciò non avvenne. E il 'partito unico', che di lì a poco si sarebbe effettivamente affermato, si rivelò una realtà ben diversa da quella auspicata dal grande Maestro palermitano.

²¹¹ V.E. ORLANDO, *Primo Ministro o Presidente?*, articolo scritto da Orlando e pubblicato nel 1921 dal quotidiano argentino «La Nación» di Buenos Aires. Cfr. le minute di V.E. ORLANDO, *Primo Ministro o Presidente?* in ACS Orlando, busta 93, fasc. 1712, sfasc. 1, 1921, note a margine alla p. 8 del dattiloscritto.

²¹² *Ibidem*.

²¹³ ORLANDO, *La crisi del regime parlamentare*, cit., p. 2 del dattiloscritto. Le parole in corsivo sono sottolineate nel dattiloscritto.

²¹⁴ *Ivi*, p. 3 del dattiloscritto. Il corsivo, invece, è di chi scrive.

STUDI E SAGGI

Titoli pubblicati

ARCHITETTURA, STORIA DELL'ARTE E ARCHEOLOGIA

- Benelli E., *Archetipi e citazioni nel fashion design*
Benzi S., Bertuzzi L., *Il Palagio di Parte Guelfa a Firenze. Documenti, immagini e percorsi multimediali*
Biagini C. (a cura di), *L'Ospedale degli Infermi di Faenza. Studi per una lettura tipomorfologica dell'edilizia ospedaliera storica*
Fratì M., "De bonis lapidibus concii": la costruzione di Firenze ai tempi di Arnolfo di Cambio. *Strumenti, tecniche e maestranze nei cantieri fra XIII e XIV secolo*
Gregotti V., *Una lezione di architettura. Rappresentazione, globalizzazione, interdisciplinarietà*
Maggiore G., *Sulla retorica dell'architettura*
Mazza B., *Le Corbusier e la fotografia. La vérité blanche*
Mazzoni S. (a cura di), *Studi di Archeologia del Vicino Oriente. Scritti degli allievi fiorentini per Paolo Emilio Pecorella*
Messina M.G., *Paul Gauguin. Un esotismo controverso*
Tonelli M.C., *Industrial design: latitudine e longitudine*

CULTURAL STUDIES

- Candotti M.P., *Interprétations du discours métalinguistique. La fortune du sūtra A 1.1.68 chez Patañjali et Bhartṛhari*
Nesti A., *Per una mappa delle religioni mondiali*
Nesti A., *Qual è la religione degli italiani? Religioni civili, mondo cattolico, ateismo devoto, fede, laicità*
Rigopoulos A., *The Mahānubhāva*
Squarcini F. (a cura di), *Boundaries, Dynamics and Construction of Traditions in South Asia*
Vanoli A., *Il mondo musulmano e i volti della guerra. Conflitti, politica e comunicazione nella storia dell'islam*

DIRITTO

- Allegretti U., *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*
Curreri S., *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*
Curreri S., *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*
Federico V., Fusaro C. (a cura di), *Constitutionalism and Democratic Transitions. Lessons from South Africa*

Fiorita N., *L'Islam spiegato ai miei studenti. Otto lezioni su Islam e diritto*
 Fiorita N., *L'Islam spiegato ai miei studenti. Undici lezioni sul diritto islamico*
 Fossum J.E., Menéndez A.J., *La peculiare costituzione dell'Unione Europea*
 Gregorio M., *Le dottrine costituzionali del partito politico. L'Italia liberale*
 Palazzo F., Bartoli R. (a cura di), *La mediazione penale nel diritto italiano e internazionale*
 Sorace D. (a cura di), *Discipline processuali differenziate nei diritti amministrativi europei*
 Trocker N., De Luca A. (a cura di), *La mediazione civile alla luce della direttiva 2008/52/CE*
 Urso E., *La mediazione familiare. Modelli, principi, obiettivi*

ECONOMIA

Ciappei C. (a cura di), *La valorizzazione economica delle tipicità rurali tra localismo e globalizzazione*
 Ciappei C., Citti P., Bacci N., Campatelli G., *La metodologia Sei Sigma nei servizi. Un'applicazione ai modelli di gestione finanziaria*
 Ciappei C., Sani A., *Strategie di internazionalizzazione e grande distribuzione nel settore dell'abbigliamento. Focus sulla realtà fiorentina*
 Garofalo G. (a cura di), *Capitalismo distrettuale, localismi d'impresa, globalizzazione*
 Laureti T., *L'efficienza rispetto alla frontiera delle possibilità produttive. Modelli teorici ed analisi empiriche*
 Lazzeretti L. (a cura di), *Art Cities, Cultural Districts and Museums. An Economic and Managerial Study of the Culture Sector in Florence*
 Lazzeretti L. (a cura di), *I sistemi museali in Toscana. Primi risultati di una ricerca sul campo*
 Lazzeretti L., Cinti T., *La valorizzazione economica del patrimonio artistico delle città d'arte. Il restauro artistico a Firenze*
 Lazzeretti L., *Nascita ed evoluzione del distretto orafa di Arezzo, 1947-2001. Primo studio in una prospettiva ecology based*
 Simoni C., *Approccio strategico alla produzione. Oltre la produzione snella*
 Simoni C., *Mastering the Dynamics of Apparel Innovation*

FILOSOFIA

Baldi M., Desideri F. (a cura di), *Paul Celan. La poesia come frontiera filosofica*
 Barale A., *La malinconia dell'immagine. Rappresentazione e significato in Walter Benjamin e Aby Warburg*
 Berni S., Fadini U., *Linee di fuga. Nietzsche, Foucault, Deleuze*
 Borsari A., *Schopenhauer educatore? Storia e crisi di un'idea tra filosofia morale, estetica e antropologia*
 Brunkhorst H., *Habermas*
 Cambi F., *Pensiero e tempo. Ricerche sullo storicismo critico: figure, modelli, attualità*
 Cambi F., Mari G. (a cura di), *Giulio Preti: intellettuale critico e filosofo attuale*
 Casalini B., Cini L., *Giustizia, uguaglianza e differenza. Una guida alla lettura della filosofia politica contemporanea*
 Desideri F., Matteucci G. (a cura di), *Dall'oggetto estetico all'oggetto artistico*
 Desideri F., Matteucci G. (a cura di), *Estetiche della percezione*
 Di Stasio M., *Alvin Plantinga: conoscenza religiosa e naturalizzazione epistemologica*
 Giovagnoli R., *Autonomy: a Matter of Content*

- Honneth A., *Capitalismo e riconoscimento*
 Sandrini M.G., *La filosofia di R. Carnap tra empirismo e trascendentalismo. (In appendice: R. Carnap Sugli enunciati protocollari, Traduzione e commento di E. Palombi)*
 Solinas M., *Psiche: Platone e Freud. Desiderio, sogno, mania, eros*
 Valle G., *La vita individuale. L'estetica sociologica di Georg Simmel*

LETTERATURA, FILOLOGIA E LINGUISTICA

- Bastianini G., Lapini W., Tulli M., *Harmonia. Scritti di filologia classica in onore di Angelo Casanova*
 Bresciani Califano M., *Piccole zone di simmetria. Scrittori del Novecento*
 Dei L. (a cura di), *Voci dal mondo per Primo Levi. In memoria, per la memoria*
 Filipa L.V., *Altri orientatismi. L'India a Firenze 1860-1900*
 Francese J., *Leonardo Sciascia e la funzione sociale degli intellettuali*
 Franchini S., *Diventare grandi con il «Pioniere» (1950-1962). Politica, progetti di vita e identità di genere nella piccola posta di un giornalino di sinistra*
 Francovich Onesti N., *I nomi degli Ostrogoti*
 Frau O., Gragnani C., *Sottoboschi letterari. Sei case studies fra Otto e Novecento. Mara Antelling, Emma Boghen Conigliani, Evelyn, Anna Franchi, Jolanda, Flavia Steno*
 Gori B., *La grammatica dei clitici portoghesi. Aspetti sincronici e diacronici*
 Keidan A., Alfieri L. (a cura di), *Deissi, riferimento, metafora*
 Lopez Cruz H., *America Latina aportes lexicos al italiano contemporaneo*
 Pestelli C., *Carlo Antici e l'ideologia della Restaurazione in Italia*
 Totaro L., *Ragioni d'amore. Le donne nel Decameron*

POLITICA

- Caruso S., *Homo oeconomicus. Paradigma, critiche, revisioni*
 De Boni C., *Descrivere il futuro. Scienza e utopia in Francia nell'età del positivismo*
 De Boni C. (a cura di), *Lo stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. 1. L'Ottocento*
 De Boni C., *Lo stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. Il Novecento. Parte prima: da inizio secolo alla seconda guerra mondiale*
 De Boni C. (a cura di), *Lo stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. Il Novecento. Parte seconda: dal dopoguerra a oggi*
 Gramolati A., Mari G. (a cura di), *Bruno Trentin. Lavoro, libertà, conoscenza*
 Ricciuti R., Renda F., *Tra economia e politica: l'internazionalizzazione di Finmeccanica, Eni ed Enel*
 Spini D., Fontanella M. (a cura di), *Sognare la politica da Roosevelt a Obama. Il futuro dell'America nella comunicazione politica dei democrats*
 Tonini A., Simoni M. (a cura di), *Realtà e memoria di una disfatta. Il Medio Oriente dopo la guerra dei Sei Giorni*
 Zolo D., *Tramonto globale. La fame, il patibolo, la guerra*

PSICOLOGIA

- Aprile L. (a cura di), *Psicologia dello sviluppo cognitivo-linguistico: tra teoria e intervento*
 Barni C., Galli G., *La verifica di una psicoterapia cognitivo-costruttivista sui generis*
 Luccio R., Salvadori E., Bachmann C., *La verifica della significatività dell'ipotesi nulla in psicologia*

SOCIOLOGIA

- Alacevich F., *Promuovere il dialogo sociale. Le conseguenze dell'Europa sulla regolazione del lavoro*
- Battiston S., Mascitelli B., *Il voto italiano all'estero. Riflessioni, esperienze e risultati di un'indagine in Australia*
- Becucci S., Garosi E., *Corpi globali. La prostituzione in Italia*
- Bettin Lattes G., *Giovani Jeunes Jovenes. Rapporto di ricerca sulle nuove generazioni e la politica nell'Europa del sud*
- Bettin Lattes G. (a cura di), *Per leggere la società*
- Bettin Lattes G., Turi P. (a cura di), *La sociologia di Luciano Cavalli*
- Burroni L., Piselli F., Ramella F., Trigilia C., *Città metropolitane e politiche urbane*
- Catarsi E. (a cura di), *Autobiografie scolastiche e scelta universitaria*
- Leonardi L. (a cura di), *Opening the European Box. Towards a New Sociology of Europe*
- Nuvolati G., *Mobilità quotidiana e complessità urbana*
- Nuvolati G., *L'interpretazione dei luoghi. Flânerie come esperienza di vita*
- Ramella F., Trigilia C. (a cura di), *Reti sociali e innovazione. I sistemi locali dell'informatica*
- Rondinone A., *Donne mancanti. Un'analisi geografica del disequilibrio di genere in India*

STORIA E SOCIOLOGIA DELLA SCIENZA

- Angotti F., Pelosi G., Soldani S. (a cura di), *Alle radici della moderna ingegneria. Competenze e opportunità nella Firenze dell'Ottocento*
- Cabras P.L., Chiti S., Lippi D. (a cura di), *Joseph Guillaume Desmaysons Dupallans. La Francia alla ricerca del modello e l'Italia dei manicomi nel 1840*
- Cartocci A., *La matematica degli Egizi. I papiri matematici del Medio Regno*
- Guatelli F. (a cura di), *Scienza e opinione pubblica. Una relazione da ridefinire*
- Massai V., *Angelo Gatti (1724-1798)*
- Meurig T.J., *Michael Faraday. La storia romantica di un genio*

STUDI DI BIOETICA

- Baldini G., Soldano M. (a cura di), *Nascere e morire: quando decido io? Italia ed Europa a confronto*
- Baldini G., Soldano M. (a cura di), *Tecnologie riproduttive e tutela della persona. Verso un comune diritto europeo per la bioetica*
- Bucelli A. (a cura di), *Produrre uomini. Procreazione assistita: un'indagine multidisciplinare*
- Costa G., *Scelte procreative e responsabilità. Genetica, giustizia, obblighi verso le generazioni future*
- Galletti M., Zullo S. (a cura di), *La vita prima della fine. Lo stato vegetativo tra etica, religione e diritto*
- Mannaioni P.F., Mannaioni G., Masini E. (a cura di), *Club drugs. Cosa sono e cosa fanno*

Stampato da Logo s.r.l. Borgoricco (PD)