

**per la storia
del pensiero
giuridico
moderno**

101

MASSIMILIANO GREGORIO

PARTE TOTALE

*LE DOTTRINE COSTITUZIONALI
DEL PARTITO POLITICO IN ITALIA
TRA OTTO E NOVECENTO*

UNIVERSITA' DI FIRENZE
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA



CENTRO DI STUDI
PER LA STORIA DEL PENSIERO
GIURIDICO MODERNO

BIBLIOTECA

fondata nel 1973 da PAOLO GROSSI
diretta da PAOLO CAPPELLINI

La sede del Centro di Studi è in FIRENZE
(50129) - piazza Indipendenza, 9

www.centropgm.unifi.it

VOLUME CENTUNESIMO

MASSIMILIANO GREGORIO

PARTE TOTALE

*Le dottrine costituzionali del partito politico
in Italia tra Otto e Novecento*



GIUFFRÈ EDITORE

ISBN 88-14-18196-9

© Copyright Dott. A. Giuffrè Editore, S.p.A. Milano - 2013

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

Tipografia «MORI & C. S.p.A.» - 21100 Varese - Via F. Guicciardini 66

A mia madre e alla memoria di mio padre

INTRODUZIONE

“Un’associazione può essere chiamata partito politico solo in quanto possiede una sua propria dottrina costituzionale, solo in quanto è riuscita a concretare e divulgare una sua propria nozione dell’idea di stato”

(A. GRAMSCI, *Lo Stato operaio*, in «L’Ordine Nuovo», 1 gennaio 1921)

Nel suo ultimo scritto, che la morte gli impedì di completare, il vecchio V.E. Orlando scelse di cimentarsi proprio con l’annosa questione del partito politico, prendendo le mosse da due dati che gli apparivano di tutta evidenza: il primo era rappresentato dall’esistenza, già nel 1952, di una sconfinata bibliografia sull’argomento; il secondo dal senso di incompiutezza — di insoddisfazione quasi — che tale bibliografia lasciava al lettore. E se ad oltre sessant’anni di distanza, sul partito si continua a scrivere in maniera copiosa, ciò significa, evidentemente, che quel senso di incompiutezza non si è placato. Con ogni probabilità, anzi, esso deve essere ormai considerato come connaturato al tema, per una ragione in fondo piuttosto ovvia: per l’esistenza, cioè, di una sconfinata pluralità di chiavi di lettura, attraverso le quali questo può essere indagato.

Nel momento di licenziare, quindi, l’ennesimo contributo sull’argomento, mi pare opportuno esplicitare quale chiave di lettura si è adoperata, attraverso un paio di osservazioni metodologiche: la prima attiene al taglio generale del mio lavoro; la seconda al concetto portante che la sorregge.

Per quanto concerne il tipo di approccio in generale, quanto questo volume vuole offrire è una storia delle dottrine costituzionali del partito politico, ossia una ricognizione delle varie culture costi-

tuzionali che hanno sorretto le differenti immagini ed idee di partito succedutesi nel passaggio dallo Stato di diritto liberale al regime fascista, e da questo all'Italia repubblicana.

Si tratta, come è evidente, di un intorno di tempo vasto e densissimo, che sarebbe stato impossibile attraversare senza una bussola, un concetto ispiratore, cioè, in grado di orientare l'indagine. Quello che si è qui utilizzato — e che dà il titolo al volume — è incarnato dal sintagma *parte totale*, un'espressione ossimorica che bene esprime la dialettica entro cui l'idea di partito è da sempre costretta a muoversi, quella tra parte e tutto, tra pluralità degli interessi e necessità di reperire un principio di unità politica.

In fondo, l'intera storia del concetto di partito può essere letta come una progressiva emancipazione da un antico pregiudizio — le cui radici profonde sono da ricercare nella cultura illuministica e nell'esperienza della rivoluzione del 1789 — che lo vuole un ente pericoloso per l'interesse generale, proprio perché portatore di istanze particolari. Ma si trattava, come è evidente, di una soluzione sin troppo comoda, perché pretendeva di risolvere la dialettica tra parte e tutto semplicemente eliminando uno dei due corni del dilemma.

Spesso, nel volume ho paragonato la riflessione sul partito politico al moto di un pendolo che oscilla tra questi due estremi, alla perenne ricerca di un punto di equilibrio. Ecco, questo lavoro tenta esattamente di ricostruire la storia di quel moto oscillatorio, a partire da quando la dottrina e la classe dirigente del neonato Stato italiano cominciarono a riflettere sul partito politico, confrontandosi con le intuizioni della *Staatslehre* germanica e, soprattutto, con l'autorevolissimo modello britannico. È un'esperienza, quella dello Stato di diritto italiano, fortemente caratterizzata dall'esigenza di reperire e mantenere un principio di unità e in essa, quindi, il partito, portatore naturale di parzialità, faticò a trovare un proprio spazio.

A cavallo tra Otto e Novecento, tuttavia, le cose cominciano a cambiare. La società prende a svelare tutta la propria carnale e sanguigna complessità e, così facendo, mette in crisi i dogmi individualistici e statualistici della "civiltà borghese, consolidata e definita nel grande evento della rivoluzione francese di fine Sette-

cento”⁽¹⁾ e sublimata poi nel secolo successivo. L’irrompere del pluralismo sociale e giuridico, però, non si tradusse automaticamente nel riconoscimento del pluralismo politico. Il partito, che nel frattempo aveva assunto i tratti novecenteschi del partito di massa, continuava ad essere identificato come la traslazione sul piano politico del sindacalismo, della difesa cioè di interessi di fazione. E la vulgata che lo voleva pericoloso per l’unità e il buon funzionamento delle istituzioni statuali sembrò trovare conferma nell’esperienza weimariana, così come in quella del ‘*Parteienstaat a metà*’, affermatosi in Italia nel triennio compreso fra il 1919 e il 1922.

Ma è proprio a partire dagli anni Venti e Trenta che comincia a farsi strada una visione diversa. Comincia infatti a prendere forma, e poi a circolare in Europa, l’idea che il partito potesse essere *parte totale*, che parzialità e totalità non dovessero essere necessariamente antitetici, ma potessero invece convivere. Perché il partito — lo rivela la sua stessa etimologia — era naturalmente parte, raccoglieva solo una porzione della società; ma avrebbe poi dovuto saper trascendere questa sua originaria parzialità, trasformandola in una visione complessiva, totale, in una sua precisa interpretazione dell’interesse generale. Poteva e doveva insomma, per adoperare le lungimiranti parole di Gramsci riportate in epigrafe, produrre “una sua propria dottrina costituzionale” ⁽²⁾.

Non fu immediato questo percorso di progressiva messa a fuoco del concetto, e nemmeno indolore. Del resto, era naturale. Per accedere ad una diversa idea di partito, occorreva concepirlo come un ponte lanciato sul percorso che portava dalla società allo Stato e cominciare ad erodere, quindi, le certezze dello statualismo imperante. Si trattò quindi di una svolta tipicamente novecentesca, alla quale contribuirono culture politiche diversissime: dal marxismo (specialmente gramsciano) fino ad una parte — solo una parte — della cultura giuridica cresciuta sotto il regime fascista.

Del PNF, infatti, la giuspubblicistica del ventennio non fornì un’interpretazione univoca. E non solo e non tanto perché esso rappresentò — secondo la fortunata ed efficacissima definizione di

(1) P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, Giuffrè, 2007, III ed. accresciuta, p. 169.

(2) A. GRAMSCI, *Lo Stato operaio*, in «L’Ordine Nuovo», 1 gennaio 1921.

Panunzio — un vero e proprio “tormento teoretico”⁽³⁾ per i giuristi. Ma perché, a mio parere, all’ombra dell’interpretazione ‘ortodossa’ che lo descriveva come un organo dello Stato, prese a farsi strada una lettura ‘eterodossa’ che, attraverso la testa di ponte concettuale rappresentata dall’idea del PNF inteso come Stato in potenza, conduceva ad indentificare il partito con un indispensabile strumento di trasmissione della volontà popolare nelle istituzioni.

La svolta decisiva per trasformare quella lettura potenzialmente eterodossa del PNF in una chiara interpretazione del partito come *parte totale* giunse quindi con quella che nel volume si è definita la ‘cesura dottrinale della fine degli anni Trenta’: un epocale mutamento di paradigma col quale la giuspubblicistica più giovane (e cioè quella dei vari Mortati, Crisafulli, Esposito, solo per ricordare i nomi forse più noti), negli ultimi anni di vita del regime, ruppe uno dei più importanti pilastri concettuali della cultura costituzionale fascista, ossia il suo ferreo statualismo, abbandonando così la strada delle teorie dello Stato, per incamminarsi sulla nuova via delle dottrine della costituzione⁽⁴⁾, entro cui era finalmente possibile una dottrina costituzionale del partito politico.

È in questo senso, e solo in questo senso, che l’elaborazione concettuale sul partito politico del secondo dopoguerra può considerarsi debitrice delle elaborazioni pregresse. Fu cioè l’idea di partito come *parte totale* la dote che la riflessione costituzionale degli anni Trenta e Quaranta portò alla nuova Italia, democratica e repubblicana. Con una precisazione di fondo, tuttavia. I partiti antifascisti e la dottrina costituzionale declinarono infatti quell’idea in modo parzialmente differente. Per entrambi, i partiti risultavano il pilastro fondamentale del sistema, ma mentre le forze politiche qui si fermavano, identificando sostanzialmente la democrazia con loro stesse, la giuspubblicistica, nell’affidare ai partiti le chiavi dell’ordinamento, ebbe sempre cura di sottolineare la natura funzionale del

⁽³⁾ S. PANUNZIO, *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, Cedam, II ed., 1939, p. 567.

⁽⁴⁾ Cfr. M. FIORAVANTI, *Le trasformazioni: scienza giuridica e dottrina della costituzione*, in ID., *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della costituzione tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2001, tomo II, pp. 575 e ss.

loro ruolo, votato sia alla piena realizzazione del principio della sovranità popolare, sia a garantire il corretto funzionamento dell'in-granaggio costituzionale.

In altre parole, a divaricare i destini della giuspubblicistica da quelli dei partiti fu la difficoltà di questi ultimi a considerare la costituzione una norma giuridica vera e propria, e non semplicemente un patto di convivenza tra gli attori della politica. Sulla scorta di tale eccesso di autoreferenzialità, i partiti finirono così per venir meno ai propri obblighi costituzionali, primo fra tutti a quello — fondamentale — di provvedere alla sintesi degli interessi (che rappresentava, peraltro, la ragione stessa della loro costituzionalizzazione). E di ciò la dottrina si accorse immediatamente. Attraverso un percorso caratterizzato da montanti disillusioni e progressivo distacco, essa, già a metà degli anni Sessanta, prendeva infatti atto del fallimento definitivo di quella precisa idea di partito inteso come *parte totale*, che le forze politiche italiane non erano mai riuscite ad incarnare.

Al tempo stesso, però, i costituzionalisti intuirono anche che tale fallimento non metteva in crisi solo la fisiologia del sistema, ma proiettava ombre assai più lunghe sull'intero modello costituzionale democratico e novecentesco, fondato sulla primazia della politica e sulla assoluta centralità della componente politico-rappresentativa. La crisi di quest'ultima, infatti, privava quel modello del proprio pilastro centrale, costringendo così i teorici e i pratici del diritto a ricercare altri punti di sostegno — in primis quello giurisprudenziale — per garantire l'equilibrio dell'ordinamento costituzionale. È questa, mi pare, l'origine di quel *Verfassungswandel*, di quel mutamento costituzionale ⁽⁵⁾ che ha visto il ruolo della legge e del Parlamento ridimensionarsi di fronte a quello di una Costituzione che, emancipandosi progressivamente dai propri padri, cominciava a camminare sulle sue gambe, affermandosi come norma giuridica senza dover necessariamente passare attraverso l'intermediazione della politica.

Il processo che si era avviato non nascondeva però tutta la propria problematicità. In particolare, quel mutamento costituzio-

⁽⁵⁾ M. FIORAVANTI, *La trasformazione del modello costituzionale, in L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Sistema politico e istituzioni*, a cura di G. De Rosa e G. Monina, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, vol. IV, pp. 301 e ss.

nale che si era nutrito della profonda crisi di rappresentatività delle istituzioni, non poteva tuttavia prescindere dalla componente politico-rappresentativa del sistema. Il partito ne usciva pertanto costretto tra essere e dover essere, tra un *sein* poco edificante ed un *sollen* ancor valido e, con ogni probabilità, sempre più necessario. In altre parole, il pendolo aveva ripreso ad oscillare tra gli estremi di sempre: tra una pluralità di interessi sociali potenzialmente confliggenti e l'esigenza di sintetizzarli per reperire un principio di unità. Nel mezzo stavano i partiti politici, considerati inadempienti, eppure pur sempre necessari. Tali sono ancora oggi, per lo meno fino a quando si rimarrà nel quadro del lunghissimo XX secolo ⁽⁶⁾, ovvero fino a quando non potrà considerarsi esaurita l'esigenza di governare il conflitto, di portare a mediazione politica i molteplici e contrastanti interessi di cui la società contemporanea si compone.

Negli anni di gestazione del presente volume ho contratto numerosi debiti di riconoscenza, che è venuto ora il momento di ricambiare quanto meno con alcuni doverosi ringraziamenti. Innanzi tutto a Paolo Grossi, Maestro di scienza (e di umanità) di questa straordinaria comunità scientifica di storici del diritto fiorentini alla quale ho la fortuna di appartenere. E poi a Paolo Cappellini, per la sua consueta, enorme disponibilità e per aver voluto ospitare questo volume nella Biblioteca del Centro studi per la storia del pensiero giuridico moderno. Un ringraziamento particolarmente sentito va ad Irene Stolzi e, soprattutto, a Pietro Costa, per essersi assunti l'onere della lettura del volume e per la generosità con la quale si sono prodigati in indicazioni e suggerimenti.

Bernardo Sordi, Giovanni Cazzetta, Luca Mannori, Valerio Marotta, Michele Pifferi, Marco Sabbioneti, Alberto Spinosa, Domenico Siciliano e Filippo Ruschi, in modi e tempi diversi, mi hanno offerto preziose occasioni di discussione, delle quali sono loro grato. Ma momenti di confronto non meno importanti mi hanno offerto anche altri amici e colleghi. In particolare: tra i membri del Dipartimento

⁽⁶⁾ Sul Novecento come secolo lunghissimo, cominciato già sul finire dell'Ottocento e ancora non concluso, si veda P. GROSSI, *Novecento giuridico: un secolo post-moderno*, ora in ID., *Introduzione al Novecento giuridico*, Roma-Bari, Laterza, 2012, pp. 3 e ss.

fiorentino di Scienze giuridiche vorrei ricordare Paolo Caretti e Giovanni Tarli Barbieri; poi Michael Stolleis, che mi ospitò al Max Planck Institut für europäische Rechtsgeschichte di Francoforte nell'ultimo Sommerkurs da lui diretto; inoltre Marta Lorente Sariñena, Laura Beck Varela e Julia Solla Sastre per i seminari madrileni nei quali ho discusso parti di questo lavoro; infine Paolo Pombeni e Maurizio Cau per il seminario trentino organizzato dall'Istituto storico italo-germanico nel quale ho discusso il mio lavoro quasi per intero.

Il ringraziamento più importante, tuttavia, lo devo al mio Maestro, Maurizio Fioravanti. Questo lavoro, nato da una sua lontana intuizione, si è alimentato costantemente — nei nostri colloqui matutini — del suo indispensabile sostegno e della sua sapienza, ma soprattutto della sua affettuosa amicizia. Di tutto questo, gli sono infinitamente grato.

Non posso (né voglio) dimenticare, infine, il supporto di tutti coloro che, in questi anni, mi sono stati vicini col loro amore e col loro affetto. Particolarmente preziosa, per la riuscita di questo libro, è stata la paziente dolcezza di Agnese, che è la mia famiglia.

Amici, colleghi e familiari si intendono naturalmente assolti dalle mancanze e dai limiti che il lettore troverà nelle pagine seguenti, dei quali io solo porto la responsabilità.

MASSIMILIANO GREGORIO
Arezzo, luglio 2013

PARTE PRIMA
L'ETÀ LIBERALE

CAPITOLO PRIMO
IL PARTITO PARLAMENTARE

1. L'idea di partito tra Settecento ed Ottocento. Le eredità culturali europee tra rifiuto e accettazione. — 2. La costruzione del modello. — 3. La crisi di fine secolo. — 4. Il partito nello Stato di diritto. La scuola giuridica nazionale. — 5. Il partito visto dai giuristi non-orlandiani.

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, 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

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

assolutismo illuminato (2). 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, si trasformarono così nell'apologia dalla unicità della nazione e della sua volontà generale, in nome della quale si proclamavano tutti i cittadini eguali agli occhi della legge (3). L'universalismo rivoluzionario affermava così con la medesima forza un dogma individualistico (vale a dire quello della prestatualità e individualità dei diritti) e un dogma collettivistico (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

(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...".

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

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 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

(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.

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’oltremania (10). 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

(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. J. 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.

di Bolingbroke potrebbe apparire stonata se inserita nel coro del pensiero costituzionale inglese e del suo storico bipartitismo. E certo il suo pensiero si presta anche ad interpretazioni differenti, se vi è chi afferma che 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 un’ormai celeberrima affermazione: “When bad men combine, the good must associate” (14). 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

(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.

(14) *Ibidem*.

trovato terreno fertile nell'età dei lumi e che sarebbe poi culminata nell'ideologia della nazione tipica della rivoluzione francese.

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 storture ⁽¹⁵⁾, un riferimento in grado di mettere in campo un'enorme forza evocativa e retorica. E poco importava se questa immagine non corrispondesse esattamente alla realtà ⁽¹⁶⁾. È sufficiente sfogliare le rassegne parlamentari di fine Ottocento per capire quanto spesso l'Inghilterra venisse citata come modello ⁽¹⁷⁾ 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

⁽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 crispina (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.

Il 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 certamente 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 Duchâtel 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, oltremarica, 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

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

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

(20) *Ibidem*.

poteroso, 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 erano necessariamente delle fazioni litigiose, ma potevano 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 britannico ⁽²¹⁾. Occorreva in altre parole misurarli all’interno del *Rechtsstaat* e, per i pubblicisti italiani il necessario riferimento culturale cambiò: “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 Bluntschli ⁽²³⁾, definito

⁽²¹⁾ Del resto anche Otto Hintze individua 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*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1962.

⁽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 (*All gemeine 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

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 solo perché egli dedicò al tema una specifica attenzione. La fortuna di Bluntschli in Italia mi pare si spieghi soprattutto alla luce di una indubbia 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, intendeva infatti restituire una ricostruzione finalmente armonica e pacificata del rapporto Stato-società (25). 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 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.

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

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) M. FIORAVANTI, *Giuristi e costituzione politica nell’Ottocento tedesco*, Milano, Giuffrè, 1979, p. 179.

Freiheit bewegt, da zeigen sich politische Parteien” (26). Ma cosa caratterizza un partito per Bluntschli? Il fondamento dato da un principio politico e il grado di purezza (*Reinheit*) di quest’ultimo. Rifiutando 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 questo, Bluntschli entra in rotta di collisione e differisce apertamente dalle idee precedentemente espresse da Robert von Mohl (27), 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 uno, per definizione) e interessi particolari. All’interno della separazione dicotomica che Mohl opera tra Stato e società, ecco che il partito

(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 teoretiche, nell’organicismo di Savigny e nel suo concetto di Volk. Cfr. FIORAVANTI, *Giuristi e costituzione politica*, pp. 171 e ss.

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

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

statuale, contrapposto alle associazioni di interessi particolari (*Sondervertretungen*) era quello che si distingueva per la capacità di andare aldilà degli interessi materiali di parte, attingendo così ad un superiore livello di progettualità politica valida per la generalità dello Stato. Di qui, la qualificazione di *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, all'interno dello stato di diritto continentale. E la risposta di Mohl, come quella di Bluntschli, 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

⁽³⁰⁾ FIORAVANTI, *Giuristi e costituzione politica*, cit., p. 173.

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

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 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, pluralità e 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 secoli successivi, perché è intrinseca all'idea di partito, è connaturata ad essa. Il che ci permette, in un certo senso, di anticipare quello che costituisce forse il carattere ricorren-

te, il filo rosso di questo nostro lavoro, vale a dire la continua inesauribile ricerca di un punto di equilibrio tra i due corni del dilemma, tra parte e tutto, tra interessi parziali e interesse generale. Con la consapevolezza, tuttavia, 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.

2. *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, rinvenire posizioni discordanti, punti di vista differenti. Di qui la necessità di convogliare tali differenze all'interno di alcuni (preferibilmente due ⁽³²⁾) grandi contenitori. Possiamo pertanto affer-

⁽³²⁾ Ci pare infatti che esista un legame tra questa considerazione e la tendenza a pensare l'ideale assetto parlamentare come naturalmente bipartitico, aldilà dell'ovvia *auctoritas* che poteva esercitare il modello britannico. 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

mare 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 condensa quasi per intero la concezione liberale del partito politico.

Innanzitutto perché illumina la posizione occupata dal partito politico all'interno dell'asse semico Stato-società (34). Bonghi attinge infatti ad una visione del rapporto tra società e istituzioni fondata sull'immagine, peraltro assai ricorrente nei suoi scritti (35) e probabilmente debitrice della lezione di Rosmini (36), 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 anche la stessa fascinazione per il meccanismo del *self-government* ingle-

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 R. BONGHI, *Statuto e libertà*, Conferenza tenuta a Pavia il 3 giugno 1883, ristampato col titolo *Programmi politici*, a cura di G. Gentile, Firenze, Le Monnier, 1933.

(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 ss.

se ⁽³⁷⁾), 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 una 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 Sessanta, 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

⁽³⁷⁾ R. VON GNEIST, *Der Rechtsaat 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 FIORAVANTI, *Giuristi e costituzione politica*, cit., pp. 224 e ss.

la classe politica, la sua formazione, il suo ricambio” (38). Al tempio della politica, quindi, potevano essere ammessi solo pochi eletti espressione dell’aristocrazia economica e culturale (coloro che hanno e che fanno (39)), 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 da almeno altri due essenziali fattori: l’estrema ristrettezza della base sociale e quindi dell’elettorato (40) 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

(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 studio e il 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.

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 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 interessi ⁽⁴²⁾.

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

⁽⁴¹⁾ La disinvoltura con la quale veniva utilizzato il termine 'partito' ha indotto 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 al ballottaggio, evento che Jacini riteneva assolutamente disdicevole). Egli finì tuttavia per optare proprio per quest'ultimo, 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 ss.

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 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

(43) MINGHETTI, *I partiti politici*, cit., p. 67.

(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 ss.

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, consorzierie 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'averne una qualche funzione legittimante l'associazione politica, giocava invece un ruolo completamente diverso. Svolgeva cioè una decisiva *funzione ordinante* l'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 sfugga, naturalmente, che pertanto, così facendo, cioè 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 della 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 ovviamente 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 riferi-

mento che come veri e propri partiti politici ⁽⁴⁵⁾. 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 opposizione ⁽⁴⁶⁾, a periodi di trasformismo e di profonda indistinzione ⁽⁴⁷⁾, 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 liberale non possedeva l'idea della opposizione aprioristica sulla

⁽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.

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 novecento, rimase sempre all'interno della prassi del cosiddetto *sincero esperimento*, che escludeva quella fonte di validazione formale rappresentata dall'istituto della fiducia preventiva (49). 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 delinearci 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

(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.

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 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 crispina 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

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

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 immaginavano 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 Stato⁽⁵²⁾. 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.

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

⁽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.

3. *La 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 conseguenti 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 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

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

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

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

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 *sensus commune* (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 in tutta Europa: Italia, Francia, Germania, per-

(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

sino 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’a 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 sfoglia 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 asso-

di Kern, recentemente ristampato: S. KERN, *Il tempo e lo spazio. La percezione del mondo tra Otto e Novecento*, Bologna, Il Mulino, 2007.

(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, Athlone Press, 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 ss.

lutamente 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 contrattualismo ⁽⁶⁶⁾. 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

(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 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. PENEVIDARI, *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. Penevidari, Torino, Giappichelli, 2010 pp. 21 e ss.), 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 esso. 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; infine per una panoramica, assai più modesta, delle possibili declinazioni dell'idea di nazione prodotte dalla giuspubblicistica italiana, sia consentito rimandare al mio M. GREGORIO, *Declinazioni della nazione nella giuspubblicistica italiana*, in *Retoriche dei giuristi e costruzione dell'identità nazionale*, a cura di G. Cazzetta, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 231 e ss.

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'antiparlamentarismo (67). 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 di uscire dalle pastoie delle consorzierie. 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

(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.

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

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 puntale. 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'ingerisse; 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 Minghetti (71) (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 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'ammi-

(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 ss.

(72) MINGHETTI, *I partiti politici*, cit.

nistrazione, 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 beneficii 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 influenzarle. 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, connaturato 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 Triepel (74), 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

(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*, cit., p. 186.

(76) Ivi, p. 188.

portatore di un pericolosissimo spirito fazioso e disgregatore (77). Va detto anche che, in maniera apparentemente un po' paradossale, accanto al 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

(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".

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

(79) N. IRTI, *La religione della legge in Marco Minghetti*, prefazione a MINGHETTI, *I partiti politici*, cit., p. VII.

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

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 teoria del regime parlamentare, ma si colloca in un contesto più ampio, quello del complessivo rapporto con lo Stato e con la sua amministrazione. Ci pare si tratti di un passaggio assai importante perché rivelatore 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 una 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.

4. *Il partito nello 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 Bluntschli ⁽⁸²⁾ — una forma di partito ideale, che poteva essere

⁽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

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 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

sempre su un piano sostanzialmente descrittivo e poco suggerirono sulla concreta sistemazione dei partiti all’interno della teoria dello Stato prussiano-tedesco.

⁽⁸³⁾ H. VON TREITSCHKE, *Bundesstaat und Einheitsstaat* (1864) in ID., *Historische und politische Aufsätze, vornehmlich zur neusten deutschen Geschichte*, Leipzig, Hirzel, 1886, vol. III, p. 71.

⁽⁸⁴⁾ AMATO, *Il problema “partito”*, cit., p. 105.

⁽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.

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 specifi-

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

che e puntuali. Orlando compì invece un notevole salto di qualità, prefiggendosi uno scopo ben più ambizioso: quello di ricostruire sistematicamente l'intera architettura statutale, 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 a 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 statutale, 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 *Staatsrecht 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 statutale, 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 statutale. 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

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

(89) Ivi, p. 312.

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*. 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 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 Orlando ⁽⁹¹⁾. Obiettivo ambizioso, indubbiamente, e complesso. Ma ciò nonostante primario. Tutte le parti della teorica orlandiana sono fundamentalmente 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

⁽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, *Popolo e Stato negli scritti giovanili di V.E. Orlando (1881-1897)*, nonché ID., *Gaetano Mosca e Vittorio Emanuele Orlando: due itinerari paralleli (1881-1897)* e infine ID., *Vittorio Emanuele Orlando e le prime riviste della giuspubblicistica italiana (1891-1903)*, tutti in reperibili adesso in ID., *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.

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 tutta⁽⁹²⁾). 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 principi 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 occorreva procedere, innanzi tutto, ad una distin-

⁽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 ss.

⁽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.

⁽⁹⁴⁾ V.E. ORLANDO, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico (Prolusione letta nell'Università di Palermo 1° gennaio 1889)*, Modena, Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza della R. Università di Modena, 1925, p. 11.

zione 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 essere 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

⁽⁹⁵⁾ V.E. ORLANDO, *Programma*, in « Archivio di diritto pubblico », Palermo, 1891, vol. I, p. 7. Sul punto specifico si veda anche il 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 ss.

giuridica). Ma se lo Stato possiede 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 conchiuso 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'altro ⁽⁹⁶⁾. 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

⁽⁹⁶⁾ Sul punto si cfr. inoltre 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.

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 politico⁽⁹⁸⁾. 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 nuova scrematura. Occorre un nuovo filtro, naturalmente istituzionale, naturalmente apolitico.

E a completare l'estromissione del partito dalla teoria 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 Stato⁽¹⁰⁰⁾. 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 a 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.

⁽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.

⁽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 vari coordinati in sistema 1881-1940*, Milano, Giuffrè, 1954.

Il partito ne esce completamente schiacciato. Schiacciato dal basso da una nozione di rappresentanza ormai depurata da ogni possibile significato politico ⁽¹⁰¹⁾ 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 occuparsi ⁽¹⁰²⁾. Ciò che preme, invece, è sottolineare come il partito politico fondamentale scompaia dalla ricostruzione teorica di Orlando, essenzialmente sacrificato sull'altare di quella rivoluzione metodologica che se da un lato rappresenta certo la cifra principale dell'opera del Maestro siciliano, dall'altro rivela anche tutta la 'politicalità' 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 a 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 Ottanta non viene più ricercata all'interno della dimensione politica, rifiutata anzi con forza proprio perché incapace di garantire certezze. L'unico garante

⁽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*, cit., pp. 67 e ss.

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

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.

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 stata 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'o-

⁽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.

pera di questi ultimi ⁽¹⁰⁵⁾, 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 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 disconoscere 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

⁽¹⁰⁵⁾ Sul punto, sia consentito rinviare a M. GREGORIO, *Apologia breve dei non-orlandiani*, in *Turis quidditas. Liber amicorum per Bernardo Santalucia*, Napoli, Editore Scientifico, 2010, pp. 105 e ss., 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 costituzione. 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.

dogmatiche elaborate dalla scienza. Incamminandosi per quella china, pensavano i nostri giuristi, 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 costituzionale (109).

(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 ss. 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

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

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.

(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. Paolucci di Calboli Barone e A. Casulli, Milano, Mondadori, 1935, vol. III, p. 19.

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 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[ss]e 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

(112) Ivi, p. 18.

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

(114) Ivi, p. 17.

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

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 Arangio 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. Arangio 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 [...] deve 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 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

⁽¹¹⁶⁾ Curiosa perché Gaetano Arangio Ruiz, nato nel 1857, era contemporaneo agli eventi costituzionali di cui intendeva ricostruire la storia. Il volume è infatti datato 1898, l'intorno di tempo oggetto dello studio era il cinquantennio 1848-1898. Cfr. G. ARANGIO 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. Carlassare, Napoli, Jovene, 1985). È a quest'ultima edizione che si riferiscono le citazioni nel testo.

⁽¹¹⁷⁾ Ivi, pp. 532-533.

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

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

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 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,

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

tutto” (120). Non è così, insiste Scolari; si tratta di una credenza invalsa che affonda le radici in un equivoco. 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 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

(120) Ivi, nota 13, p. 74.

(121) Ivi, nota 13, p. 75.

(122) Ivi, p. 78.

essere di necessità partigiano” (123). Come si può facilmente intuire, anche Scolari sferra 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 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 per sperimentare le proprie intuizioni. Va da sé, tuttavia, che queste intuizioni rimasero tali. Da esse non scaturì nessuna organica pro-

(123) Ivi, p. 84.

posta 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 istituzioni ⁽¹²⁴⁾). 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 SECONDO
IL NOVECENTO: CRISI E TRASFORMAZIONI

1. L'età giolittiana, l'illusione del pericolo scampato. — 2. L'irrompere del pluralismo e la crisi dello Stato: l'assenza del partito nella riflessione dottrinale. — 3. La proporzionale del 1919: "saremo vivi domani?". — 4. Il regolamento parlamentare del 1920 e l'istituzionalizzazione del partito. — 5. L'avvento del *Parteienstaat* in Europa: la riflessione weimariana. — 6. La breve stagione di uno Stato di partiti a metà: l'Italia nel biennio 1920-1922. — 7. Il fascismo come restauratore del principio di unità?

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 a 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'ultima 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 insediatisi all'indomani della caduta di Crispi, quelli di Rudinì, 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 liberarsi 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 conosciuta ⁽²⁾. 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

⁽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.

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 positivista 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 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.

(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, vol. III, Roma-Bari, Laterza, 1995, p. 88.

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 dimensioni⁽⁷⁾, amplia le proprie competenze⁽⁸⁾ e si attrezza per modificare anche la propria articolazione interna⁽⁹⁾.

Analogo ragionamento potremmo fare per il secondo pilastro

⁽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 ss. 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 funzionari 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).

portante del progetto di governo giolittiano: il Parlamento ⁽¹⁰⁾. 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 italiana ⁽¹¹⁾. 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 socialista ⁽¹²⁾. 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

⁽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 ss.). 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 infornate 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 ss. che l'autore definisce l'affermazione dell'istituto della fiducia preventiva come prodotto di una *convenzione* e non di una *prassi* costituzionale.

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 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, in seguito al fallimento dello sciopero generale del 1904, questi ripresero il sopravvento nel partito, marginalizzando l'ala massimalista e le frange del sindacalismo rivoluzionario⁽¹⁴⁾. Il riformismo socialista trovò nello statista piemontese un interlocutore affidabile; "un uomo che *ci ha capito*"⁽¹⁵⁾, lo definì Claudio Treves. Giolitti infatti, pur senza mai riuscire a coinvolgere il partito socialista all'interno dei propri esecutivi, ricercò 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

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

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

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 radicatosi 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 statutale: 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 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 risulta 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 un'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 continentale (16) e dedicate al fenomeno del partito di massa: quella di

(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 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. E ragioni di coerenza sistematica interne a questo lavoro non ci pare lo consentano. 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 potè 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

Ostrogorski e quella di Michels (17).

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 perfettamente nell'introduzione all'opera: "L'avvento della democrazia ha infranto i vecchi quadri della società politica" (19). La comparsa sulla scena

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 giuspubblicistica 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 il 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 risale 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 delinarsi 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.

(19) Ivi, p. 107.

delle masse popolari stava apportando un cambiamento epocale nelle 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 stava vivendo un passaggio cruciale; 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 successivo (24). Un'opera

(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 modernen 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

che ebbe una diffusione forse ancora più ampia (almeno nell'Europa continentale), e certamente assai più immediata, di quella di Ostrogorski (25). Pensata originariamente come 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 diversa da quella conosciuta 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

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 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" (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.

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.

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 segnarla 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 ponendo come suo elemento

centrale l'amministrazione, a ben vedere, era probabilmente 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 *Staatsrechtslehre* 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 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 contra-

(26) O. RANELLETTI, *Principii di diritto amministrativo*, Napoli, Piero, 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, Napoli, Jovene, 1992, pp. XI-XXIII.

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

rio, 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 Kantorowicz (29) e del francese Saleilles (30), 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 contribuiscono 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. Ferri (31), nei primi anni del Novecento è sul versante civilistico che

(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*, vol. I, 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. Sul contributo di Saleilles, cfr. M. SABBIONETI, *Democrazia sociale e diritto privato. La Terza Repubblica di Raymond Saleilles (1855-1912)*, Milano, Giuffrè, 2010.

(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.

si segnalano i fermenti più vivaci. Anticipate dalle ormai risalenti intuizioni di Enrico Cimbali ⁽³²⁾ tese a demitizzare la lineare semplicità del dualismo Stato-individuo, durante l'età giolittiana vengono a maturazione le riflessioni solidaristiche di Cesare Vivante ⁽³³⁾, 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 civile ⁽³⁴⁾.

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 la declinazione economica del fenomeno che interessa 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 italiana ⁽³⁵⁾, la questione

⁽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 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*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1948, pp. 55 e ss. 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 dirimpente 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).

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 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 *Staatsrechtslehre* italiana, al suo saggio sui diritti pubblici subbiettivi del 1897 ⁽³⁷⁾ 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 sulle libertà, che non tenesse quindi conto del profilo del diritto pubblico patrimoniale ⁽³⁸⁾. 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

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. Sull'epocale tornante rappresentato da questo scritto romaniano, si cfr., da ultimo, P. GROSSI, «*Lo Stato moderno e la sua crisi*» (a cento anni dalla prolusione pisana di Santi Romano), ora in ID., *Introduzione al Novecento giuridico*, Roma-Bari, Laterza, 2012, pp. 41 e ss.

⁽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 Libraria, 1897, pp. 111 e ss.

⁽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 ss.

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 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 associazioni 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? Ecco 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 statale della produzione giuridica.

Ma siamo davvero fuori dal paradigma statualistico della *Staatsrechtslehre*? 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 le esistenze di questa pluralità di ordinamenti si snodano attraverso percorsi paralleli. 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 statale, il diritto di ciascun Stato è limitato" (39). L'ordinamento statale, 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. I corsivi sono 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 semico 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, inglobato in quel canale di produzione statale 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. A ben vedere, possiamo piuttosto ascriverla ad un clima generale. 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 altre parole, sembra che neppure il più importante partito di massa italiano fosse davvero convinto di poter rivendicare una propria autonomia politica rispetto alle istanze 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

(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 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).

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 proseguirà 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 sociale (45). Ma era già il 1922. Solo quattro anni dopo il suo *Saggio sullo Stato*; eppure era già tutta un'altra storia.

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 il proprio spazio, occupando decisamente la scena politi-

(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*.

(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.

ca. 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 essa ⁽⁴⁷⁾.

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 troppo ⁽⁴⁸⁾, nelle ricostruzioni della storiografia.

⁽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 ss.), 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, avessero 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.

⁽⁴⁸⁾ Contro l'identificazione del 1918 come il tornante che ha indotto la crisi definitiva del sistema politico liberale, ormai posto di fronte ad una realtà di natura

grafia. 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 appartenenza (49). L'impatto emotivo che essa ebbe tra i combattenti è indecrivibile, probabilmente persino impossibile da immaginare: la sua

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 ss.). Egli lo fa ribadendo, peraltro, un *topos* ormai acclarato dagli storici del diritto, quale quello della indubbia continuità fra la crisi del primo dopoguerra e quella degli anni Ottanta e Novanta del secolo precedente (sul punto cfr. da ultimo anche GROSSI, *Introduzione al Novecento giuridico*, cit.). Tuttavia, sostenere che il primo conflitto mondiale abbia rappresentato uno snodo fondamentale nella storia della cultura costituzionale italiana non pare affatto contraddire il *topos*, ma semmai contribuisce ad articularlo. Nel senso che, aldilà dell'evidente trauma che la guerra introdusse nell'antropologia borghese e liberale (sul quale si rimanda ancora a GROSSI, *Scienza giuridica italiana*, cit., pp. 130 e ss., nonché ID., *L'Europa del diritto*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 229 e ss.), quanto il primo dopoguerra introduce con forza, come si cercherà di dimostrare nelle prossime pagine, sarà una nuova possibile declinazione del pluralismo, che aveva rappresentato il portentoso cuneo in grado di incrinare le certezze dell'Ottocento giuridico. Fino al primo dopoguerra esso era stato unicamente un pluralismo di natura economico-corporativa. Mentre nel secondo dopoguerra, ad irrompere sulla scena è il pluralismo politico, quello che lo stesso Pombeni chiama il "ritorno dei 'corpi' come soggetti costituzionali". (POMBENI, *Caratteri della crisi dello Stato liberale*, cit., 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 ss.

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 Mauzan ⁽⁵⁰⁾; e il suo indice puntato si rivolgeva davvero a tutta una nazione. 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

⁽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 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 ss.

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

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 *Staatsrechtslehre* europea aveva risolto, affidandosi a soluzioni tanto raffinate quanto astratte (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, 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 sindacale ⁽⁵³⁾. 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

⁽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 ID., *Gli invalidi della costituzione. Il Senato del Regno 1848-1924*, Roma-Bari, Laterza, 1992, pp. 209-225.

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 storia ⁽⁵⁴⁾; e non aveva più intenzione di tornare dietro le quinte. Si trattava di un fenomeno che andava ben aldilà dei confini nazionali, se è vero che le richieste di democrazia, nel primo dopoguerra, rompono gli argini un po' dappertutto. Lo possono testimoniare le numerose carte costituzionali che fioriscono in quegli anni in tutta Europa, la più celebre delle quali è certamente quella di Weimar del 1919 ⁽⁵⁵⁾. 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 letteratura ⁽⁵⁶⁾. E poiché 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

⁽⁵⁴⁾ Giusto a titolo di cronaca, a questa sensazione diffusa di cambiamento epocale, di mutamento imminente e praticabile (quando non già praticato) contribuiscono 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. NOIRET, *La nascita del sistema dei partiti nell'Italia contemporanea. La proporzionale del 1919*, Manduria-Bari-Roma, Lacaita Editore, 1994, pp. 17-45.

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 uninominale ⁽⁵⁷⁾.

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 odor 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

⁽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, vol. XVIII (dal 13 luglio al 3 agosto 1919), Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, 1919, p. 19680.

— 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 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 Mosca (60) 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

(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., vol. XVII (dal 1 marzo al 12 luglio 1919), p. 18632.

pressione popolare che il Parlamento del 1919 avvertiva, e per far fronte alla quale sapeva di non possedere una sufficiente legittimazione⁽⁶²⁾, poteva trovare molteplici sbocchi. E il timore che essa potesse imboccare binari antistatali e antidemocratici era 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 vivi 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

⁽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.

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

⁽⁶⁴⁾ *Ibidem.*

⁽⁶⁵⁾ Ivi, p. 18617.

democratiche. Ma soprattutto, numeri alla mano, la proporzionale probabilmente convenne al notabilato liberale. I partiti di massa, sia quello socialista 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 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 avverato ⁽⁶⁷⁾. 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

⁽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).

⁽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 sostanzialmente i medesimi; anzi socialisti e popolari avrebbe guadagnato qualche seggio in più. Cfr. NOIRET, *La nascita del sistema dei partiti*, cit., pp. 195-200.

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 sosterebbe che il semplice mutamento della legge elettorale possa condurre alla dissoluzione di un regime, ovviamente prodotta 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 elettorale, il numero dei Deputati cioè che avrebbe ottenuto questa o quella forza politica. Essa si dimostrò piuttosto incapace di comprendere che la proporzionale avrebbe creato un Parlamento

(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.

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*), sconvolgendo così tutto l'impianto teorico che la dottrina di fine Ottocento aveva messo a punto: la questione della legittimazione statutale e il conseguente problema della sovranità, la teoria della rappresentanza, il governo di gabinetto.

La classe dirigente liberale affrontò la scioccante 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 propria 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 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.

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

(71) Ivi, p. 19699.

(72) Ivi, p. 19700.

(73) Ivi, p. 19680.

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 statutale, 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 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 partito (76) come avanguardia della rivoluzione.

(74) *Atti del Parlamento italiano*, cit., vol. XVII (dal 1 marzo al 12 luglio 1919), p. 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.

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 divenuto 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.

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; 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 ap-

provato dalla Camera nell'estate 1920 (77). 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 istituzionale (78) 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

(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 ss.; 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 ss.; 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 e ss.

partito (79). Ma il regolamento non 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 occorre 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 compito 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 competenza (80) e, quanto più interessa ai nostri fini, i componenti le

(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.

(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)

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 partiti 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-convocazione (82), 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

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 espresse 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.

(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. PASCUIO, *Le modificazioni al regolamento della Camera dei Deputati. Le Commissioni permanenti*, in «Rivista di diritto pubblico», I, 1921, pp. 191-193, n. I.

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 excepì 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 venti ⁽⁸³⁾.

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 riconsiderarlo invece alla luce delle non indifferenti funzioni costituzionali da questo assunte.

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 Jellinek ⁽⁸⁴⁾, 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

⁽⁸³⁾ A.C. Assemblea, 24 luglio 1920 (I tornata), 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.

⁽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.

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).

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

(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 giuspubblicisti nell'Italia unitaria*, Roma-Bari, Laterza, 2004, p. 72.

poco ricordato ⁽⁹⁶⁾, Gaspare Ambrosini ⁽⁹⁷⁾, 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

⁽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.

ricorrenti nella produzione ⁽⁹⁸⁾ del giurista siciliano tra le due 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 consolidata 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

⁽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 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*.

“elementi essenziali”: a) “un corpo omogeneo di dottrine relative alla concezione dell’attività materiale e spirituale da imprimersi 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 distanti anni luce dalle tesi liberali, mirabilmente cristallizzate dalla già citata affermazione di Bonghi secondo la quale “il partito politico ha per 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 incarnazione (106). 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 regola-

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

(103) Ivi, p. 21.

(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 ss.

(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 e Sturzo*, cit., pp. 243 e ss.

mentazione 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: 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 fatto la dottrina giuspubblicistica negli anni immediatamente precedenti la guerra. Il pluralismo era sinonimo di sindacalismo, le organizzazioni delle masse proletarie più interessanti agli occhi dei giuristi rimanevano le cooperative o, al più le società a fini mutualistici. E anche un commentatore 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 sindacalístico (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

(107) AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari*, cit., p. 131.

(108) *Ibidem*.

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 Stato (113). 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 generalità degli interessi

(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 ss. Su Nicola Coco, si cfr. più avanti la nota n. 206.

(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

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, ri-

una rappresentanza professionale si esprime nei medesimi termini 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 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

troviamo 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 parlamentarismo 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* 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”⁽¹¹⁷⁾, (*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”⁽¹¹⁸⁾ 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 autori la valorizzazione del momento politico non può che esplicarsi all'interno del Parlamento, perché,

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.

⁽¹¹⁷⁾ WEBER, *Parlamento e governo*, cit., p. 34.

⁽¹¹⁸⁾ KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, cit., p. 34.

per usare le parole di Weber, “per quanto si possa odiare o amare l’istituzione parlamentare, *non* si potrà abolirla” (119). 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 Stato (120). Dall’altro lato, il 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” (121), dalle quali mette in guardia Kelsen (122).

(119) WEBER, *Parlamento e governo*, cit., p. 44. In corsivo nel testo.

(120) 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 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.

(121) KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, cit., p. 22.

(122) 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*, Genova, Name, 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

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 massificata⁽¹²³⁾ 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 capo⁽¹²⁴⁾, o se si considera l'affermazione del secondo a proposito della spinta postbellica per la democrazia, definita senz'altro come un "potente movimento di massa"⁽¹²⁵⁾. 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 politica⁽¹²⁶⁾. 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

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. Giusto 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).

⁽¹²³⁾ 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 ss.

⁽¹²⁴⁾ WEBER, *Parlamento e governo*, cit.; in particolare si vedano le considerazioni svolte alle pp. 115 e ss.

⁽¹²⁵⁾ KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, cit., p. 4.

⁽¹²⁶⁾ In tal senso, ci pare, si esprime lo stesso TUCCARI, *Capi, élites, masse*, cit., p. 54.

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[sse] dall'assenza di partiti burocrattizzati” (127). Se i mali della Germania erano la “*impotenza* del parlamento” e il “*mero carattere burocratico* delle cariche di ministro” (128), 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 diretta (129), 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 interamente sui partiti politici” (130). Per Kelsen i partiti politici, quindi, non sono soltanto

(127) WEBER, *Parlamento e governo*, cit., p. 32. In corsivo nel testo.

(128) Ivi, p. 51. In corsivo nel testo.

(129) 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.

(130) H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, in ID., *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 62.

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” (131). Sulla natura costituzionale e sull’assoluta rilevanza pubblicistica dei partiti politici il grande giurista 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” (132).

Del resto, la teorizzazione di un Parlamento che rispecchiasse fedelmente la composita 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” (133). 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 di determinati contenuti politici, ma piuttosto nella procedura. È una democrazia procedurale quella che egli 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*” (134)? La democrazia di Kelsen (ma probabil-

(131) Ivi, p. 63.

(132) *Ibidem*.

(133) KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, cit., p. 18.

(134) Ivi, p. 55. In corsivo nel testo.

mente anche quella di Weber ⁽¹³⁵⁾) è tale perché priva di verità preconcepite 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.

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 Weimar e dalla sua celebre dottrina. A costo di effettuare una piccola forzatura nel filo cronologico di questo lavoro ⁽¹³⁶⁾, 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

⁽¹³⁵⁾ 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.

⁽¹³⁶⁾ Indagare sulle interpretazioni che i giuristi weimariani hanno dato del partito politico ci costringe infatti ad avventurarci cronologicamente non solo negli anni Venti, ma anche nei primi anni Trenta. Non sembra una forzatura insopportabile. La riflessione tedesca di quegli anni, infatti, presenta numerosi punti di contatto con la situazione costituzionale che il nostro paese ha vissuto tra il 1919 e il 1922.

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 kelseniana della democrazia, la quale presupponeva, come si è visto, che la volontà dello Stato nascesse da una precisa procedura: quella cioè volta a ricercare un compromesso tra le parti politiche, all'interno di un'assemblea costruita attraverso un rigoroso criterio proporzionale. Ciò permetteva a Kelsen, come si è visto, di evitare pericolosi assoluti concettuali e di individuare nella neutralità procedurale e nel relativismo sostanziale la vera 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 epocale⁽¹³⁷⁾ 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"⁽¹³⁸⁾, 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 XIX⁽¹³⁹⁾.

⁽¹³⁷⁾ La tesi è ormai largamente condivisa in dottrina. Al proposito si cfr. FIORAVANTI, *Kelsen, Schmitt e la tradizione giuridica dell'Ottocento*, cit. 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.

⁽¹³⁸⁾ FIORAVANTI, *Kelsen, Schmitt e la tradizione giuridica dell'Ottocento*, cit., p. 60.

⁽¹³⁹⁾ 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 inquadabile 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

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 del celeberrimo *Methodenstreit* e, pertanto, si costruì anch'essa proprio a partire dal netto e integrale rifiuto delle teorie di Kelsen. Se il ragionamento del teorico praghese di nascita ma viennese d'azione 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 problema ⁽¹⁴⁰⁾ criticando le tesi espresse da Triepel nella sua celebre prolusione del 1927 intitolata *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien* ⁽¹⁴¹⁾. 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" ⁽¹⁴²⁾). 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

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) produttore di diritto. Cfr. sul punto, i già citati FIORAVANTI, *Kelsen, Schmitt e la tradizione giuridica dell'Ottocento*, cit., p. 56 e LAGI, *Il pensiero politico di Hans Kelsen*, cit., pp. 85 e ss., oltre a BONGIOVANNI, *Reine Rechtslehre*, cit., pp. 22 e ss.

⁽¹⁴⁰⁾ È stato sottolineato in letteratura come il tema dei partiti politici venne sviluppato da Kelsen in maniera approfondita solo nella seconda edizione di *Von 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.

⁽¹⁴¹⁾ TRIEPEL, *Die Staatsverfassung*, cit.

⁽¹⁴²⁾ Ivi, p. 34.

statuale. Kelsen ebbe gioco facile nell'evidenziare le contraddizioni intrinseche ⁽¹⁴³⁾ 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 lo condusse ad affrontare veramente il problema, ma solo ad aggirarlo. Quanto si intende affermare, cioè, è che Triepel, esattamente come molti altri autori appartenenti a quella che Smend ⁽¹⁴⁴⁾ ha successivamente definito una weimariana *Kampfge-meinschaft* 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 costituzionale 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, per-

⁽¹⁴³⁾ 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 non solo deprecabile ma, al tempo stesso, anche del tutto paradossale, soprattutto perché proveniva da 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).

⁽¹⁴⁴⁾ 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 ss.

tanto, una sensazione diffusa di rottura dell'unità politica ⁽¹⁴⁵⁾. 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 giuridico ⁽¹⁴⁶⁾. 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" ⁽¹⁴⁷⁾. Per questo, ci pare di poter rinvenire un singolare paradosso nel pensiero di Kelsen sui partiti. Per quanto fu il giurista che più decisamente sostenne la 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 rappresen-

⁽¹⁴⁵⁾ 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.

⁽¹⁴⁶⁾ 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 ss.

⁽¹⁴⁷⁾ Ivi, p. 140.

tare un principio di unità che non fosse 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 politica (148). 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 infinta relazione circolare tra i due poli, che innescava un moto "autoreferenziale e, si potrebbe dire, fine a sé stesso" (149). Ed è proprio questa sorta di moto perenne ("ciclico" lo definisce lo stesso autore, dichiarando i propri debiti concettuali nei confronti di Schlegel e Litt (150)) che garantisce il determinarsi di quel preciso

(148) Per un esame approfondito della *Parteienlehre* weimariana si vedano: 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 ss.

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

(150) Ivi, p. 69.

contenuto di valore (*Wertgehalt*) proprio del processo di integrazione⁽¹⁵¹⁾. 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"⁽¹⁵²⁾ e pertanto la loro ragion d'essere non risiede affatto nella possibilità o meno di legittimare i poteri dello Stato o nella possibilità 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"⁽¹⁵³⁾. 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". Di conseguenza, anche il diritto elettorale ha esattamente il compito di "condurre alla formazione di partiti e quindi in primo luogo di maggioranze"⁽¹⁵⁴⁾. 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"⁽¹⁵⁵⁾. Del resto, perché una funzione integrativa possa correttamente operare, occorre — dice Smend — che si verifichino due condizioni: che il principio che la anima

⁽¹⁵¹⁾ In tal senso SONG, *Politische Parteien und Verbände*, cit., p. 193.

⁽¹⁵²⁾ SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, cit., p. 93.

⁽¹⁵³⁾ Ivi, p. 94.

⁽¹⁵⁴⁾ *Ibidem*.

⁽¹⁵⁵⁾ Ivi, p. 182.

“abbia di per sé forza d'integrazione e che ne disponga per tutto il popolo dello Stato” (156). 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” (157).

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) (158). Pur tuttavia, essa esisteva e consentiva quindi — 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 del nostro lavoro, promette di possedere un certo interesse. L'idea cioè è quella di provare a leggere l'opera di Smend separando la sua lettura del parlamentari-

(156) Ivi, p. 95.

(157) Ivi, p. 97.

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

simo (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" ⁽¹⁵⁹⁾ il cui carattere rappresentativo, come dirà qualche anno dopo ne *La dottrina della Costituzione*, risultava ormai venuto meno ⁽¹⁶⁰⁾. 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 risulta 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 considerabili — 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

⁽¹⁵⁹⁾ C. SCHMITT, *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 29.

⁽¹⁶⁰⁾ C. SCHMITT, *La dottrina della costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 421.

nessuna democrazia senza opinione pubblica e senza il popolo sempre presente” (161). Il che per lui comportava, da un lato, il rifiuto dell’idea di istituzionalizzare i partiti politici e di trasformarli così in pubbliche autorità (162) 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” (163).

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* (164) del 1931. Qui Schmitt individua il carattere essenziale dello Stato moderno nel suo presentarsi come “autoorganizzazione della società” (165), il che segnava una rottura nettissima con lo Stato neutrale di borghese memoria. Il venir meno della dicotomia Stato-società, prosegue 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

(161) Ivi, p. 324.

(162) 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.

(163) SCHMITT, *La dottrina della costituzione*, cit., p. 324. In corsivo nel testo.

(164) 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 ss.

(165) Ivi, p. 246.

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 non c’è più nulla che non sia almeno potenzialmente statale e politico” (166). 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” (167) 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” (168). 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 interessante (169) 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*” (170). La ragione di questa affermazione affonda le radici nel

(166) *Ibidem.*

(167) *Ibidem.*

(168) Ivi, pag. 251. In corsivo nel testo.

(169) 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*, cit., pp. 283-323.

(170) G. LEIBHOLZ, *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, Berlin, Walter de Gruyter & Co., 1966, p. 94.

concetto stesso di rappresentanza politica: quella che la dottrina tedesca chiama *Repräsentation* per distinguerla dalla *Vertretung*, cioè dalla rappresentanza di diritto privato ⁽¹⁷¹⁾. 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 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 rilevantissima conseguenza sul piano della unità politica. Per Leibholz infatti "il popolo si stabilizza come unità politica solo tramite l'azione dei rappresentanti" ⁽¹⁷²⁾ 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" ⁽¹⁷³⁾. 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* ⁽¹⁷⁴⁾) e, soprattutto, sembra

⁽¹⁷¹⁾ 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.

⁽¹⁷²⁾ M. ALESSIO, *Democrazia e rappresentanza. Gerard Leibholz nel periodo di Weimar*, Napoli, Vivarium, 2000, p. 152.

⁽¹⁷³⁾ LEIBHOLZ, *Das Wesen der Repräsentation*, p. 101.

⁽¹⁷⁴⁾ *Ibidem*.

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 svolta ⁽¹⁷⁵⁾. 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” ⁽¹⁷⁶⁾) 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 inadeguati 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” ⁽¹⁷⁷⁾) 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 Erscheinung-

⁽¹⁷⁵⁾ In tal senso, ad esempio, anche ALESSIO, *Democrazia e rappresentanza*, cit., p. 151, che richiama, al proposito, M. FRIEDRICH, *Der Methoden- und Richtungstreit. Zur Grundlagendiskussion der Weimarer Staatsrechtslehre*, in «Archiv des öffentlichen Rechts», 102, 1977, pp. 161-209.

⁽¹⁷⁶⁾ LEIBHOLZ, *Das Wesen der Repräsentation*, p. 118.

⁽¹⁷⁷⁾ Ivi, p. 101.

sform der unmittelbare Demokratie" (178)). 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" (179)), 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 letteratura (180), 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, il fatto 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 gravi all'intero apparato dogmatico creato per legittimare teoricamente il *Rechtssta-*

(178) Ivi, p. 119.

(179) *Ibidem*.

(180) 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.

at 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" (181). 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" (182), 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" (183). In altre parole, secondo Heller, la formazione dell'unità politica avviene ancora nel 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 grande teorico della dottrina pura del diritto qui si fermava, limitandosi a individuare nel compromesso e nella procedura il cuore del proprio ragionamento, Heller non si accontenta e prosegue oltre. 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

(181) 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.

(182) Ivi, p. 16.

(183) Ivi, p. 17.

per Heller un prerequisito sociale, quello della omogeneità, perché “senza un certo grado di omogeneità sociale diventa impossibile una formazione democratica dell’unità” (184).

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 di quest’ultimo, 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 le forze politiche venissero rifiutate 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.

(184) 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 contrario, 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*).

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 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 arretrata 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 di mettere a fuoco, nonostante tutto, elementi teorici assai utili che, volendo anticipare quanto si dirà nel proseguimento del lavoro ⁽¹⁸⁵⁾, ritroveremo 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 biennio 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 radi-

⁽¹⁸⁵⁾ V. *infra*, la parte III di questo lavoro.

calmente 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.

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'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” (186). 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 dirigente (187). 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 di selezione, rivendicavano al contrario l'enorme valenza proattiva della loro presenza e del loro operato sulla scena costitu-

(186) RUFFINI, *Guerra e riforme costituzionali*, cit., p. 51.

(187) 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.

zionale. 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”⁽¹⁸⁸⁾ 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”⁽¹⁸⁹⁾.

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 *oborto collo* ma più spesso invece con convinzione — 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 letteratura⁽¹⁹⁰⁾, 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

⁽¹⁸⁸⁾ CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta*, cit. p. 545.

⁽¹⁸⁹⁾ AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari*, cit., p. 69. In corsivo nel testo.

⁽¹⁹⁰⁾ Si cfr. in particolare G. ORSINA, *L’organizzazione politica nelle Camere della proporzionale (1920-1924)*, in *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo*, cit. pp. 436 e ss.

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 quale, 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 investitura ⁽¹⁹¹⁾. 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, secondo le previsioni del liberalismo italiano, 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

⁽¹⁹¹⁾ 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 ss. 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.

smenti seccamente 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 differenti ⁽¹⁹²⁾, la corrente maggioritaria nel partito, incarnata dalle posizioni di Luigi Sturzo, esprimeva con chiarezza una visione partitico-parlamentare della forma di governo ⁽¹⁹³⁾. Agiva cioè come se 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

⁽¹⁹²⁾ 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 clericomoderata (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.

⁽¹⁹³⁾ 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 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.

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 elaborato 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" ⁽¹⁹⁴⁾, 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 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.

⁽¹⁹⁴⁾ 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.

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 Parlamento ⁽¹⁹⁵⁾ 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" ⁽¹⁹⁶⁾. 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 fallì ⁽¹⁹⁷⁾, ma aldilà 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

⁽¹⁹⁵⁾ 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.

⁽¹⁹⁶⁾ D. VENERUSO, *L'Italia fascista*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 26.

⁽¹⁹⁷⁾ 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.

Popolo d'Italia: “partito — questa parola tremenda — significa che il fascismo si dà uno ‘statuto’” (198). L'antipartitismo (199) 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, quindi, la stessa democrazia.

Ma tutto questo il liberalismo italiano non seppe vedere. Mussolini convinse liberali quali Mosca e 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’” (200). 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 disgregatore 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

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

(199) 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 ss.

(200) 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.

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 Salvemini ⁽²⁰¹⁾ sottolineandone l'assoluta evitabilità, ma 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" ⁽²⁰²⁾. 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,

⁽²⁰¹⁾ 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)*, a cura di Carlo Pischedda, vol. II, Milano, Feltrinelli, 1964.

⁽²⁰²⁾ V.E. ORLANDO, *La vittoria del fascismo in Italia*, cit., p. 4 del dattiloscritto.

per poter restituire allo Stato la sua autorità originaria (203) 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 liberale. 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" (204) 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 assolutamente 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. 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 matu-

(203) 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.

(204) Ivi, p. 6 del dattiloscritto.

rato, 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: ossia 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 Ambrosini ⁽²⁰⁵⁾, 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 Coco ⁽²⁰⁶⁾ che, commentando

⁽²⁰⁵⁾ Cfr. G. AMBROSINI, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, in « Rivista di diritto pubblico », XIV, 1922.

⁽²⁰⁶⁾ 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 Magi-

la *Dottrina generale dello Stato* di Jellinek, 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" (207).

Ma ancora più chiaro in proposito risulta Orlando, per il quale era la "febbre di sindacalismo [...] la caratteristica del momento storico attuale" (208). 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" (209).

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 politico, 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

strati 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 dissidenti, 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.

(207) COCO, *Giorgio Jellinek e la odierna crisi*, cit., p. 46.

(208) ORLANDO, *La crisi del regime parlamentare*, cit., p. 2 del dattiloscritto.

(209) *Ibidem*.

pertanto, al contrario di quanto accadeva in Germania, Orlando torna a proporre con forza l'usata separazione tra dimensione statuale 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 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 alte 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" ⁽²¹⁰⁾. 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" ⁽²¹¹⁾. Ovvero, per dirla con altre parole: da una 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 fonamen-

⁽²¹⁰⁾ 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.

⁽²¹¹⁾ *Ibidem*.

tale 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*" (212). 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" (213).

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.

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

(213) Ivi, p. 3 del dattiloscritto. Il corsivo, invece, è di chi scrive.

PARTE SECONDA
IL REGIME FASCISTA

CAPITOLO PRIMO
IL PARTITO NELLA DOTTRINA DEL REGIME

1. Il partito nazionale. — 2. Il partito di Stato. — 3. Un “tormento teoretico” per i giuristi. Il PNF e il Methodenstreit italiano.

1. *Il partito nazionale.*

Il fascismo, che — come si è appena detto — era stato salutato da buona parte della vecchia classe dirigente liberale come la provvidenziale possibilità di restaurare l'ordine costituito messo in crisi dal biennio rosso, non impiegò molto tempo a mostrare tutta la propria novecentesca modernità e a porsi, così, in radicale discontinuità con l'intera tradizione politica e giuridica del *Rechtsstaat* ottocentesco.

Di tale modernità, il partito fascista — che, giova ricordarlo, ancor prima di divenire partito unico fu certamente un partito di massa — ci pare rappresenti senz'altro il precipitato più significativo. Lo conferma la straordinaria centralità che questo ebbe nel dibattito giuridico del ventennio fascista, tanto da meritarsi l'appellativo di “tormento teoretico dei giuristi” ⁽¹⁾ affibbiatogli da Sergio Panunzio. E l'appellativo non fu assegnato a sproposito, giacché non fu solo la dottrina coeva ad accanirsi sul tema. Ancora oggi, infatti, se si pone attenzione alla letteratura contemporanea, è facile intuire come il PNF incarni uno snodo non solo centrale, ma addirittura ineludibile per chiunque aspiri a produrre una qualsivoglia interpretazione storiografica del regime fascista. In altre parole, ancora oggi, se si vuole interpretare il fascismo, occorre necessariamente interro-

⁽¹⁾ S. PANUNZIO, *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, Cedam, II ed., 1939, p. 567.

garsi sul ruolo che il PNF ha giocato al suo interno. Non si spiegherebbe altrimenti l'enorme messe di riflessioni che, soprattutto negli ultimi decenni, è stata prodotta sul tema ⁽²⁾. Rispetto a questa autorevolissima dottrina, l'oggetto della nostra indagine sarà giocoforza più ristretto. Lungi dall'affrontare le numerose problematiche che una complessiva interpretazione del regime implicano, ci limiteremo a domandarci quale idea di partito abbia elaborato il fascismo e come tale idea sia stata interpretata dalla dottrina giu- pubblicistica durante il Ventennio.

Prima di farlo, tuttavia, occorre preliminarmente chiedersi se una idea fascista di partito sia effettivamente esistita. La risposta, a nostro avviso, è sicuramente positiva, ma la domanda è tutt'altro che retorica. Almeno per due buone ragioni.

La prima rimanda alla notoria riottosità con la quale il movimento fascista accettò — assai a malincuore — l'idea di trasformarsi in partito, e alla quale si è accennato brevemente nel paragrafo precedente ⁽³⁾. Ma tale ritrosia, propria del fascismo delle origini e peraltro impregnata di valenze non riconducibili unicamente all'ostilità verso la forma partito, venne rapidamente superata dal regime, all'indomani della investitura che lo legittimava al governo.

La seconda ragione, più generale, attiene invece alla composizione eterogenea del movimento fascista che, come la storiografia ha

⁽²⁾ Solo per citare quelli che possiamo considerare i principali 'classici' sull'argomento, occorre ricordare quasi per intero la biografia mussoliniana scritta da De Felice e cioè R. DE FELICE, *Mussolini il fascista. La conquista del potere 1921-1925* (1965), Torino, Einaudi, 1995; ID., *Mussolini il fascista. L'organizzazione dello Stato fascista 1925-1929* (1968), Torino, Einaudi, 1995; ID., *Mussolini il duce. Gli anni del consenso 1929-1936* (1974), Torino, Einaudi, 1996; ID., *Mussolini il duce. Lo Stato totalitario 1936-1940* (1981), Torino, Einaudi, 1996. E poi ancora: A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario* (1965), Torino, Einaudi, 1995; P. POMBENI, *Demagogia e tirannide. Uno studio sulla forma-partito del fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1984; E. GENTILE, *Storia del partito fascista*, Roma-Bari, Laterza, 1989; ID., *Il culto del littorio. La sacralizzazione della politica nell'Italia fascista*, Roma-Bari, Laterza, 2001; ID., *La via italiana al totalitarismo. Partito e stato nel regime fascista* (1995), Roma-Bari, Laterza, 2002; S. LUPO, *Il fascismo. La politica in un regime totalitario*, Roma, Donzelli, 2005.

⁽³⁾ Per un'analisi più approfondita della vicenda congressuale e del dibattito pregressuale circa l'opportunità di trasformare il movimento fascista in partito, si segnala, tra i contributi più recenti, L. DI NUCCI, *Lo Stato-partito del fascismo. Genesi, evoluzione e crisi. 1919-1943*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 100 e ss.

ormai acclarato, a dispetto della sua iperbolica tendenza ad identificarsi col suo capo carismatico, fu tutt'altro che un fenomeno monolitico. Non lo fu certamente nella sua fase movimentista, antecedente alla presa del potere, animato com'era da correnti politiche e culturali anche profondamente distanti tra loro: socialisti rivoluzionari, nazionalisti, il cosiddetto fascismo agrario. Tanto che gli stessi commentatori del tempo, quando tentarono di decifrarne la natura, non nascosero le difficoltà che la sfida comportava. De Gasperi, ancora nell'aprile del 1921, scriveva ad esempio: "Da Bologna a Ferrara [...] il movimento fascista ha assunto così diversi aspetti, ha tentato di raggiungere così vari obiettivi, che un giudizio sintetico diventa estremamente difficile" (4). E la marcia su Roma non aveva evidentemente cambiato le cose, se Gobetti nel 1923, arrendendosi alla possibilità di interpretare un fenomeno che gli appariva ancora troppo fumoso, si abbandonava al sarcasmo: il "fascismo [...] ha risolto prima il problema di governo che il problema della sua identità" (5). Ma il fascismo non fu un fenomeno monolitico neppure dopo la conquista e il consolidamento del potere. Anzi, se possibile, durante il ventennio, all'ombra del potere mussoliniano, le frizioni fra le varie anime interne si fecero ancora più consistenti e forse cruente: agli antagonismi storicamente legati alla cultura o all'estrazione sociale (il fascismo 'istituzionale' contro quello provinciale, il fascismo della borghesia industriale contro quello dei proprietari terrieri), si aggiunsero infatti quelli derivanti dalla spicciola gestione del potere (evidenziati dalle accese rivalità personali che divisero i gerarchi del regime), nonché quelli fisiologici di ogni movimento politico che faccia registrare una espansione rapida ed esponenziale (basterebbe citare, ad esempio, l'alternanza di chiusure drastiche ed ecumeniche riaperture del tesseramento al PNF, chiara testimonianza della necessità di distinguere tra fascisti della prima — o primissima, per coloro che avevano preso parte alla marcia su Roma — della seconda o anche della terza ora).

Sembra quindi legittimo chiedersi se in tale contesto sia potuta

(4) A. DE GASPERI, *Il fascismo nella campagna elettorale*, in « Il nuovo Trentino », 7 aprile 1921.

(5) P. GOBETTI, *Dal bolscevismo al fascismo. Note di cultura politica*, Torino, Tip. Gobetti, 1923, p. 33.

emergere un'idea condivisa di partito. Anche alla luce del fatto che neppure tra le fila della giuspubblicistica di regime è possibile rivivere quella totale consonanza di presupposti dogmatici che, solitamente, caratterizza l'esistenza di una vera e propria scuola, come si vedrà più avanti.

Nonostante tutto questo, però, riteniamo comunque che sia possibile parlare di un'idea fascista di partito politico. La grande diversità di accenti e sensibilità, infatti, non impedì il formarsi di un terreno comune di riflessione che possiamo senz'altro definire come proprio di una cultura costituzionale fascista, e questa — che costruì una propria autonoma soggettività in netta discontinuità con l'esperienza dello Stato di diritto liberale — produsse una certa idea di partito. Semmai, come si cercherà di dimostrare nelle pagine seguenti, la complessità e l'eterogeneità del movimento fascista produsse la possibilità di due diverse letture di quella medesima idea di partito; letture differenti — persino molto differenti — negli accenti e, soprattutto, nelle conseguenze ultime che erano in grado di proiettare, ma comunque entrambe figlie del medesimo *milieu* culturale. Prima però di entrare nel dettaglio delle possibili interpretazioni dell'idea fascista di partito, occorre quantomeno tracciarne i contorni sostanziali e questi ci paiono rappresentati da due distinti caratteri che assunse il partito nella cultura politica nazionalfascista ⁽⁶⁾: questo fu infatti, in primo luogo, un *partito nazionale* e, in secondo luogo, un *partito di Stato*.

⁽⁶⁾ L'utilizzo di questa espressione, non molto diffusa anche se figlia di una letteratura assolutamente autorevole, necessita probabilmente di una spiegazione. Essa rimanda alla consapevolezza che la compenetrazione tra nazionalismo e fascismo infatti, si giocò assai più sul terreno della costruzione di una nuova identità politica e culturale, che non su quello, al quale troppo spesso viene ridotto, di fusione partitica o alleanza elettorale. A comprenderlo per primo fu Luigi Salvatorelli che, nel tentativo, assai urgente per quegli anni, di indagare sulle origini sociali e culturali del movimento fascista, coniò la felice espressione di 'nazionalfascismo', che divenne poi anche il titolo del suo celebre libello pubblicato per la casa editrice di Piero Gobetti. Cfr. L. SALVATORELLI, *Nazionalfascismo* (1923), Torino, Einaudi, 1977. E non sembra aver tutti i torti Angelo d'Orsi a voler recuperare questa espressione, nella convinzione che "che il nazionalismo sia la più forte ideologia politica del Ventesimo secolo" (cfr. A. D'ORSI, *Da Adua a Roma. La marcia del nazionalfascismo (1896-1922)*, Torino, Nino Aragno Editore, 2007, p. VIII). Per quello che concerne più direttamente il nostro lavoro, l'espressione 'nazionalfascismo' ci pare particolarmente adeguata a richiamare il *milieu*

Nazione e Stato non erano certo concetti nuovi; avevano rappresentato, come è noto, due perni fondamentali nella costruzione teorica del *Rechtsstaat* liberale. Il fascismo, sapientemente, li fece propri, seducendo così la classe dirigente liberale e illudendola di parlare il medesimo linguaggio; offrendole, insomma, proprio quanto essa si aspettava dal movimento di Mussolini. Ma si trattava solo di un omaggio apparente. Nazione e Stato infatti, nella retorica politica e giuridica fascista, mutarono profondamente di significato.

A mutare per prima fu con ogni probabilità l'idea di nazione. Sappiamo che la nazione dei liberali, dopo aver assolto al fondamentale compito di fondare e legittimare la costruzione dello Stato unitario, era stata da questo sostanzialmente assorbita, fino a diventare pensabile — quindi — soltanto come un suo attributo. Nel senso che la nazione continuava ad esistere solo come aggettivo dello Stato; nazionale, appunto. Ne era uscita una idea di nazione non solo oggettivizzata e reificata, ma soprattutto ridotta ormai ad entità passiva, a sedimento storico privo di volontà (7).

Il fascismo — e ancor prima il nazionalismo — rovesciarono completamente questo concetto (8), sia sotto il profilo del suo significato, sia sotto il profilo del ruolo da attribuirgli all'interno della cultura costituzionale del tempo.

Per quanto concerneva il significato, la nuova idea di nazione rifuggiva da qualsiasi definizione di tipo culturale o naturalistico. Alfredo Rocco, alla vigilia della Grande guerra, pur di distinguerla

culturale che ha originato e innervato l'idea di partito consacrata dal regime. Per analisi più approfondite sul nazionalismo nel nostro paese si rimanda a F. GAETA, *Il nazionalismo italiano*, Roma-Bari, Laterza 1980 e a R. MOLINELLI, *Per una storia del nazionalismo italiano*, Urbino, Argalia, 1966.

(7) Sulla parabola della idea di nazione, dapprima fondamento primo dell'esigenza di statualità italiana e, successivamente, mero attributo di quella medesima statualità, si rimanda al già citato contributo di COLAO, *L'idea di nazione nei giuristi italiani*, cit.

(8) Cfr. anche P. COSTA, *Civitas, storia della cittadinanza in Europa 4. L'età dei totalitarismi e della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2001, pp. 282 e ss. Inoltre, sul punto, sia consentito rimandare anche a M. GREGORIO, *Declinazioni della nazione nella giuspubblicistica italiana*, in *Retoriche dei giuristi e costruzione dell'identità nazionale*, a cura di G. Cazzetta, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 231 e ss.

dallo stesso elemento territoriale e quindi dalla stessa idea di Patria, scelse di definirla appellandosi addirittura alla razza ⁽⁹⁾.

La nazione smise pertanto i panni del neutrale e pacifico portato storico-culturale descritto dai liberali, per assumere tratti ben più agguerriti. È “tutto un popolo che diventa come un uomo solo” ⁽¹⁰⁾, profetizzava già nel 1905 Enrico Corradini. E la frase, da sola, rivela la radicale inversione di rotta. Per i nazionalisti prima, e per i fascisti poi, la nazione è un concetto che si costruisce assolutamente al di fuori della antropologia individualistica del liberalismo post-risorgimentale. “Le nazioni sono forze maggiori, sono gli organi maggiori del mondo. L’individuo non può essere misura della vita” ⁽¹¹⁾. E ancora più chiaramente, alcuni anni dopo, in un opuscolo curato dal Comitato Centrale dell’Associazione Nazionale Italiana, si poteva leggere: “l’individuo, il cittadino, non ci appare più, come comunemente si crede, il fine della vita nazionale [...] ma ci appare organo della nazione, strumento, mezzo dei fini nazionali” ⁽¹²⁾.

La nazione si riappropriava quindi dello spazio di azione che il liberalismo le aveva tolto. Secondo la lettura statualistica ottocentesca, del resto, la nazione poteva essere solo conosciuta, studiata, interpretata. Era un concetto destinato a rimanere nella disponibilità di quella ristretta cerchia di intellettuali, che componevano l’aristocrazia economica e culturale e che governavano il paese. L’idea di nazione che il nazionalismo prima e il fascismo poi elaborano è invece completamente diversa: non la si conosce, la si sente. Perché “il nazionalismo è anzitutto sentimento, impulso, istinto naturale” ⁽¹³⁾. E, soprattutto, diviene un sentimento a portata di tutti.

⁽⁹⁾ A. ROCCO, *Che cosa è il nazionalismo e cosa vogliono i nazionalisti*, Opuscolo pubblicato dal Gruppo Nazionale Padovano, Padova, 1914, ora in appendice a F. PERFETTI, *Il movimento nazionalista in Italia (1903-1914)*, Roma, Bonacci, 1984, p. 234.

⁽¹⁰⁾ E. CORRADINI, *La vita nazionale*, discorso tenuto alla Società per l’educazione della donna a Roma, il 26 gennaio 1905 ora in Id., *Scritti e discorsi (1901-1914)*, Torino, Einaudi, 1980, p. 90.

⁽¹¹⁾ Ivi, p. 91.

⁽¹²⁾ *Il Nazionalismo*, opuscolo a cura del Comitato Centrale dell’Associazione Nazionale Italiana, Roma, Tipografia Sociale, 1920, ora in appendice a F. PERFETTI, *Il movimento nazionalista*, cit., p. 240.

⁽¹³⁾ Ivi, p. 239.

Potremmo persino affermare che il nazionalfascismo massifica l'idea di nazione. E questa, a propria volta, diventa un'entità che non solo chiede appartenenza e dedizione totale, ma diventa un principio politico, un valore espansivo. Non basta più difenderla col proprio sangue; occorre farla prosperare versando, assai spesso, quello altrui.

Ma cambiare il significato di nazione significava anche cambiare il ruolo che essa giocava all'interno della stessa teoria dello Stato. La nazione coniata dal nazionalfascismo continua — in un certo senso — ad essere un'entità idealizzata e intangibile e, soprattutto, finisce anch'essa — come vedremo nel paragrafo seguente — per confluire nello Stato. Ma esce dalla passività cui l'aveva relegata il liberalismo post-risorgimentale. La nazione, infatti, esprime una volontà e possiede aspirazioni proprie. È portatrice di valori e addirittura, per usare ancora le parole di Corradini, possiede “una missione da compiere attraverso i secoli” (14). La locuzione non è affatto casuale. Rivendicare l'esistenza di una missione nazionale significava anche tentare di allacciare un filo di continuità tra il pensiero nazionalista e la gloriosa tradizione risorgimentale (15). Di missione della nazione aveva già parlato infatti Mazzini e non è affatto un caso che, qualche anno dopo, lo stesso Gentile si prodighi nell'individuare proprio nel Risorgimento le radici del pensiero idealista. “L'idealismo, come fede nella necessità dell'avvento d'una realtà ideale, come concetto della vita che non deve chiudersi nei limiti del fatto, ma progredire e trasformarsi incessantemente e adeguarsi a una legge superiore che agisce sugli animi con la forza stessa della sua idealità, questo idealismo è la sostanza dell'insegnamento mazziniano” (16).

Per il filosofo siciliano è quindi l'idealismo il filo rosso che lega la rivoluzione risorgimentale con quella fascista. Così come il pensiero di Mazzini era “sì una concezione politica; ma di quella politica integrale, la quale non si distingue [...] dalla morale, dalla religione

(14) CORRADINI, *La vita nazionale*, cit., p. 90.

(15) Per un'analisi dei rapporti tra nazionalismo e Risorgimento si cfr. B. DI PORTO, *Il nazionalismo tra continuità e rottura con il Risorgimento*, in *Da Oriani a Corradini. Bilancio critico del primo nazionalismo italiano*, a cura di R. H. Romero, Milano, Franco Angeli, 2003, pp. 25 e ss.

(16) G. GENTILE, *Origini e dottrina del fascismo*, Roma, Libreria del Littorio, 1929, p. 11.

e da ogni concezione della vita” (17), allo stesso modo anche la dottrina fascista possedeva un “carattere totalitario” (18).

(17) Ivi, p. 35.

(18) Ivi, p. 36. Aprire una parentesi su questo punto appare doveroso, poiché l'utilizzo della locuzione 'totalitario', se da un lato appare inevitabile nella trattazione del pensiero giuridico e filosofico del regime, dall'altro costringe chi scrive ad avventurarsi in un terreno che dire scivoloso è dir poco, considerando che la riflessione sul totalitarismo sviluppatasi nel secondo dopoguerra è certamente tra le più rilevanti e complesse del Novecento (per un inquadramento del tema in generale si rimanda a S. FORTI, *Il totalitarismo*, Roma-Bari, Laterza, 2001 nonché a E. TRAVERSO, *Il totalitarismo*, Milano, Mondadori, 2002; per una ricostruzione di carattere più spiccatamente giuridico, invece, un riferimento indispensabile è rappresentato da P. COSTA, *Lo 'Stato totalitario': un campo semantico nella giuspubblicistica del fascismo*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 1999, XXVIII, pp. 61 e ss. e poi anche G.M. CHIODI, voce *Totalitarismo*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, UTET, 1973, vol. XIX, pp. 435 e ss., nonché E. OPOCHER, voce *Totalitarismo*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1992, vol. XLIV, pp. 763 e ss.). Entrare nel merito di quel dibattito, naturalmente, esula dal tema di questo nostro lavoro (e supera le competenze e le capacità di chi scrive). Pur tuttavia, un chiarimento pare dovuto. Perché i vari termini 'totale', 'totalitario', 'totalitarismo' ricorrono spesso nelle fonti e pertanto occorre quanto meno chiarire i termini di utilizzo di queste locuzioni. L'obiettivo è quello di ridurre quanto più possibile al minimo l'ampiezza del loro significato, utilizzandoli unicamente nella misura (e nel senso in cui) li utilizzarono gli esponenti della cultura costituzionale fascista e di quella nazionalsocialista tra gli anni Trenta e Quaranta. In altre parole, ci si vuole limitare a ricostruire quella che per certi versi può essere considerata un'autodefinizione. Con la consapevolezza che, così facendo, si premettono sia le origini dell'espressione 'totalitarismo' (la cui paternità la dottrina pare attribuire ad Amendola e la cui iniziale circolazione viene fatta risalire proprio all'antifascismo italiano dei primi anni Venti), sia soprattutto il suo più importante e significativo sviluppo, quello cioè che il tema ha avuto nel secondo dopoguerra, nascendo in seno alla "cultura politica dell'esilio" (E. TRAVERSO, *Il totalitarismo*, cit., p.XII), a partire dai lavori di Fraenkel e Neumann (H. FRAENKEL, *Il doppio Stato. Contributo alla teoria della dittatura* (1941), Torino, Einaudi, 1983; F. NEUMANN, *Bebemoth. Struttura e pratica del nazionalsocialismo* (1942), Milano, Mondadori, 1999) per culminare poi nello spartiacque concettuale rappresentato dal lavoro della Arendt (H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo* (1951), Torino, Einaudi, 2009) e nelle successive riflessioni da esso innescate. Così facendo, si eviterà quindi anche di entrare nella diatriba sorta attorno all'annosa questione della natura totalitaria o meramente autoritaria del regime fascista (per le quali si rimanda a GENTILE, *La via italiana al totalitarismo*, cit., in particolare pp. 148-152 e a S. LUPO, *Il Fascismo*, cit., pp. 28 e ss.). Provando pertanto ad individuare la sostanza di quell'aggettivo 'totalitario' del quale la dottrina fascista (e parte di quella nazionalsocialista) amava fregiarsi riferendolo a volte allo Stato, a volte al partito ma, più generalmente, alla propria *Weltanschauung*, occorre ricono-

L'orizzonte naturale, fisiologico verrebbe quasi da dire, dell'idealismo gentiliano, così come del fascismo, è dunque la totalità, il principio di unità. Perché "l'analisi che non presupponga sempre l'unità non conduce alla chiarificazione, ma alla distruzione delle idee" (19). Ma integrando la teoria con la prassi — o come avrebbe detto Gentile il pensiero con l'azione — in che cosa si concreta il principio di unità realizzato dal fascismo? Nell'avverare ed incarnare "non soltanto l'ordinamento e l'indirizzo politico della *nazione*, ma tutta la sua volontà, il suo pensiero e il suo sentimento" (20).

Se pertanto il pensiero nazionalista aveva raggiunto il risultato di fondare un concetto di nazione nuovo, attivo, in grado di innestarsi nel tronco dell'idealismo nascente, lo sforzo culturale che il fascismo compie è quello di identificare sé stesso proprio con questa idea di nazione, risolvendo così — a proprio modo — l'ineliminabile dialettica tra parte e tutto (21). Il fascismo esibisce con orgoglio la propria natura partigiana, celebra la rivoluzione che ha abbattuto lo

scere che essa era innervata da una molteplicità di caratteri. Ai fini di questa ricostruzione, due sembrano quelli più rilevanti. Il primo significato che l'aggettivo 'totalitario' evocava era infatti la sublimazione di quella fondamentale esigenza di unità politica, dalla quale fascismo e nazionalsocialismo avevano preso le mosse. In tal senso, esso veniva giocato consapevolmente in senso polemico, come antitesi rispetto all'atomismo individualista posto a base dello Stato di diritto. La natura 'totalitaria' o 'integrale' di tali visioni, dunque, presupponeva la negazione di ogni conflittualità e di ogni dialettica, sacrificate sull'altare del superiore interesse di una 'totalità' (la nazione fascista o il *Volk* nazionalsocialista). La preminenza del 'totale' sul 'particolare', tuttavia, non era l'unico significato che l'aggettivo 'totalitario' richiamava. Un secondo carattere che lo contraddistingueva era la necessaria pervasività che la politica volta a perseguire l'unico e superiore interesse collettivo doveva avere. Essa doveva cioè essere 'totalizzante', nel senso che doveva permeare di sé tutti gli aspetti della vita degli individui e delle istituzioni. E, per farlo, necessitava di un unico centro di produzione e coordinamento politico, che il fascismo, come si vedrà, identificò poi con lo Stato, presupponendo una determinata visione del rapporto tra dimensione statuale e dimensione sociale, basata sull'integrale incorporazione della seconda nella prima.

(19) GENTILE, *Origini e dottrina del fascismo*, cit., p. 36.

(20) *Ibidem*. Il corsivo è di chi scrive.

(21) In realtà, la dialettica tra fascismo e nazionalismo fu, ovviamente, più articolata. Autori quali Volpicelli, Spirito, o lo stesso Gentile, sollevarono nei confronti del pensiero nazionalista più di un'obiezione. Gli rimproverarono, ad esempio, di scontare una tara di stampo 'naturalistico' che impediva ai nazionalisti di mettere bene a fuoco il momento proattivo della costruzione statuale. Per un'analisi approfondita sul punto in

Stato ignavo e neutrale creato dal liberalismo; giunge persino a rivendicare le pratiche di diffusa illegalità dello squadristo come male necessario per poter infine raggiungere lo scopo rivoluzionario ultimo. Ma, al tempo stesso, non si concepisce affatto come parti tra le parti. Si arroga invece il diritto di interpretare, esso solo, gli interessi, lo spirito e la volontà della nazione, e con essa si identifica quindi in maniera progressiva e sempre più penetrante. Il fascismo pretende di *essere* la nazione e l'attore principale, nell'ambito di questa profonda (e al tempo stesso devastante) operazione culturale, è proprio il partito.

Lo si comprende sin dall'atto fondativo. La stessa scelta del nome (Partito *Nazionale* Fascista) acquista un significato ben preciso, all'interno del quale anche l'ordine logico dei due aggettivi non appare affatto casuale. Non è cioè il carattere nazionale a qualificare il partito fascista, ma è — al contrario — il fascismo stesso a divenire declinazione del soggetto principale, vale a dire il partito nazionale. Quasi a suggerire, così, l'avvento di una rappresentanza politica finalmente in grado di emanciparsi dal particolarismo. E tale concetto appare ribadito nel primo Statuto del PNF, quello dello stesso anno 1921, che si apre con queste parole: “Il Partito Nazionale Fascista è una milizia volontaria posta al servizio della Nazione” (22). E ancora pochi anni dopo, in quel drammatico tornante del 1925-26

questione, si rimanda a I. STOLZI, *L'ordine corporativo*, Milano, Giuffrè, 2007, in particolare pp. 167 e ss.

(22) Statuto del Partito Nazionale Fascista del 1921, ora reperibile anche nell'appendice documentale del celebre lavoro di A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, cit., p. 315. L'occasione offerta dalla citazione dell'incipit dello Statuto del 1921, ci permette di sottolinearne un ulteriore profilo di rilevanza, rispetto al carattere nazionale del partito: quello cioè del suo essere innanzi tutto un partito-milizia. Indubbiamente, il fatto che il primo Statuto del partito non solo istituzionalizzò, ma rese addirittura obbligatoria la costituzione all'interno delle sezioni del PNF delle squadre d'azione, indicava che la presenza di un'ala militare interna al partito fosse ritenuta coesistente a quel modello di partito che il fascismo stava fondando. Nello stesso senso si è pronunciato, ad esempio, anche Emilio Gentile, che proprio nella natura politico-militare del PNF ha individuato quel carattere che lo rendeva “un partito nuovo rispetto ai partiti di massa tradizionali” (GENTILE, *La via italiana al totalitarismo*, cit., p. 158). Guardando alla vicenda dal punto di vista costituzionale che qui si è inteso adottare, la rilevanza della natura paramilitare del partito subisce sicuramente un certo ridimensionamento. Ciò nonostante, appare comunque opportuno richiamare l'attenzione sulla tesi

nel quale il fascismo imbocca senza più alcuna remora la via dittatoriale, la costruzione del regime a partito unico passò attraverso una norma che autorizzava l'autorità prefettizia a sciogliere tutti gli enti e le associazioni che avessero svolto una qualsiasi "attività contraria all'ordine *nazionale* dello Stato" (23). L'unicità del partito, dunque, diventava l'ovvio corollario del suo carattere nazionale. C'era un'unica nazione; doveva esistere un unico partito. Questa fu la soluzione adottata dal fascismo per risolvere l'eterna dialettica tra parte e tutto, tra pluralità e totalità. In tal senso il PNF fu qualcosa più che *parte totale*; divenne *parte totalitaria*. Non si limitò cioè a presentarsi come partito portatore di una complessiva e globale visione della società e dello Stato (come aveva solo pochi anni prima intuito Gaspare Ambrosini), ma si identificò addirittura con l'unica possibile totalità: quella della nazione e dell'interesse generale da essa rappresentato (24).

— ancora di Gentile — che sostiene di poter rivivere proprio in quella caratteristica di partito-milizia, l'embrione del futuro Stato totalitario (cfr. *ivi*, p. 159).

(23) Art. 215 del R.D. 1848 del 6 novembre 1926 (Approvazione del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza). L'art. 218 del medesimo T.U. si curava poi di specificare che "sotto il nome di associazioni s'intendono i partiti, i gruppi e le organizzazioni politiche in genere, anche temporanee".

(24) La pretesa del PNF di non essere parte per abbracciare invece una visione totale non è naturalmente passata inosservata tra gli storici. Ad esempio, vi è chi, facendo propria un'immagine spesso evocata dagli stessi gerarchi di regime (Bottai, Turati, Starace), ha rubricato la tendenza del regime ad annullare i particolarismi per ricercare una sintesi unitaria sotto la categoria di 'antipartito' (in tal senso, recentemente anche S. LUPO, *Il Fascismo*, cit., pp. 27-28). Per quanto quella di antipartito ci sembri una categoria interpretativa non certo priva di fondamento, essa ci è tuttavia parsa inadatta a questo nostro lavoro. Essa sembra infatti presupporre un'idea di partito caratterizzata esclusivamente da un unico carattere intrinseco, vale a dire quello della parzialità. Assumendo invece la prospettiva della modellizzazione del partito sotto il profilo di una sua collocazione costituzionale, come si è già avuto modo di sostenere, la costruzione del concetto di partito politico ci sembra invece snodarsi sempre attraverso due poli concettuali, opposti ma ineliminabili: quello di parte e quello di tutto. Il rischio di fondare il concetto di partito unicamente sul primo di questi due poli è quello di vederne schiacciata la definizione su un'unica idea di partito possibile: quella pluralistico-novecentesca che, per intendersi, si è affermata definitivamente nel secondo dopoguerra (e che ad oggi risulta già cambiata profondamente nei tratti fondamentali, se non addirittura del tutto tramontata). Il che porterebbe a togliere capacità interpretativa alla stessa categoria di partito. Ad esempio, anche volendo esulare dal caso fascista, intendere

La dottrina di diritto costituzionale non tardò molto a cogliere questa epocale trasformazione. Carlo Curcio, nello scrivere la voce 'Partito' per il *Dizionario di Politica* promosso dallo stesso PNF, ebbe cura di sottolineare come l'epoca attuale, dopo un lungo percorso storico i cui albori anch'egli faceva risalire al Risorgimento, fosse ormai in tutta Europa (e anche oltre i confini continentali) l'epoca dei "partiti nazionali totalitari" (25).

E di 'partito nazionale' inteso come *genus*, rispetto al quale il caso italiano rappresentava una possibile declinazione, *sub specie* fascista, parlò anche Vincenzo Zangara. Questi, trovandosi negli anni Trenta ad indagare il fenomeno dei partiti unici, affermava con nettezza: "I partiti 'unici' — la cui importanza è fondamentale nella vita costituzionale dell'U.R.S.S., in Italia, in Germania e in Cina — possono essere divisi in due grandi categorie: partiti di classe e partiti nazionali" (26). Laddove alla prima categoria apparteneva ovviamente il partito comunista sovietico, mentre alla seconda — più ampia e per ciò stesso maggiormente rappresentativa — erano da ascrivere quello italiano, quello tedesco e persino quello cinese (27). Per sciogliere il nodo dialettico incarnato dalla dicotomia tra

il partito unicamente sotto il profilo della sua vocazione di parte ci pare risulti inadeguato anche a spiegare l'idea di partito elaborata nell'ambito dell'esperienza costituzionale liberale ottocentesca. Se è assolutamente vero, infatti, che — nelle diverse epoche storiche e nell'ambito delle corrispondenti esperienze giuridiche — il termine partito è stato utilizzato per indicare realtà molto differenti le une dalle altre, è anche vero, tuttavia, che ognuna di queste diverse interpretazioni ha sempre pensato sé stessa come un contributo — magari assai innovativo — ad un medesimo dibattito, un passaggio evolutivo nella storia del medesimo concetto. In ogni caso, per quanto riguarda la letteratura sull'antipartito, si cfr. M.L. SERGIO, *Dall'antipartito al partito unico. La crisi della politica in Italia agli inizi del '900*, Roma, Studium, 2002.

(25) C. CURCIO, voce *Partito*, in *Dizionario di politica*, a cura del Partito Nazionale Fascista, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1940, III, p. 381.

(26) V. ZANGARA, *Il Partito e lo Stato*, Catania, Studio Editoriale Moderno, 1935, p. 27.

(27) È da notare che anche Panunzio aveva soffermato la propria attenzione sulla Cina, come caso esemplare che confermava una sorta di tendenza universale (e non solo europeo-continentale) alla formazione di partiti unici nazionali. (si veda, ad esempio, quanto egli scrive in S. PANUNZIO, *A proposito dei rapporti fra partito e Stato* (1931), ora in *Id.*, *Rivoluzione e Costituzione. Problemi costituzionali della Rivoluzione*, Milano, Treves, 1933, pp. 182-187). Al genere dei partiti totalitari nazionali, invece, Curcio — che scriveva nel 1940 — ascriveva anche il Partito repubblicano del popolo fondato da

parte e tutto, quindi, non era affatto sufficiente dotarsi di un partito unico. Occorreva invece dotarsi di un partito nazionale. Solo quest'ultimo poteva essere *pars totalis*, parte totale nella peculiare accezione fascista dell'espressione, che nascondeva un malcelato ossimoro. Per assurgere alla qualità di partito nazionale, infatti, un partito era chiamato ad un compito difficile ma preciso: "mostrarsi capace di considerare come generale quell'interesse che in un primo tempo era stato considerato particolare" (28). Il pluralismo politico, in altre parole, veniva sostanzialmente letto come un momento transitorio, un carattere tipico insomma di una fase di scarsa maturità del sistema politico. Certamente superabile quindi, non appena il sistema avesse raggiunto un livello di evoluzione tale da permettere una valutazione responsabile dei veri interessi della collettività nazionale.

Ed era esattamente questo il ruolo del partito nazionale, che non doveva rappresentare un qualche interesse mediano rispetto al complessivo panorama delle posizioni politiche, ma aveva invece il compito di affermare "l'interesse indipendente di un soggetto collettivo (La Nazione)" (29). E, si badi bene, l'interesse appariva indipendente perché indipendente era il soggetto cui apparteneva. Infatti, citando il filosofo tedesco Groethuysen (30), Zangara conclude: "un tale partito può pretendere di essere una cosa del tutto

Ataturk in Turchia, l'Unione nazionale portoghese di Salazar (pur con numerosi distinguo) e, soprattutto, la Falange della Spagna franchista. Cfr. CURCIO, voce *Partito*, cit., pp. 379-380.

(28) ZANGARA, *Il Partito e lo Stato*, cit., p. 29.

(29) Ivi, p. 30.

(30) Bernard Groethuysen (Berlino 1880-Parigi 1946) fu un filosofo tedesco dagli interessi scientifici assai ampi ed eterogenei. Allievo di Georg Simmel, si interessò alla storia del pensiero politico francese e da esso trasse il progetto di scrivere una storia della rivoluzione. Del monumentale piano originario dell'opera (previsto in dieci volumi), Groethuysen realizzò solo un primo studio, pubblicato sia in tedesco, in due volumi, sia in francese, in un unico volume (per la sua traduzione italiana cfr. ID., *Origini dello spirito borghese in Francia*, Torino, Einaudi, 1949) che costituisce probabilmente la sua opera più celebre. L'opera citata da Zangara, invece, (B. GROETHUYSEN, *Dialektik der Demokratie*, Wien, R. Seidel, 1932) fu l'ultima opera scritta dall'autore, nonché l'unica in cui egli affronta problematiche politiche proprie della contemporaneità. Per un'analisi più approfondita di questo testo, cfr. M. DELBRACCIO, *La crisi della democrazia moderna seconda Bernard Groethuysen*, in *Patologie della politica. Crisi e critica della democrazia*

differente dagli altri partiti perché questi rappresentano soltanto degli interessi particolari generalizzati mentre il partito nazionale rappresenta l'interesse indipendente del soggetto collettivo. Esso si servirà della forma partito come di un mezzo per superare definitivamente i partiti" (31).

Il partito nuovo, dunque, per Zangara, è esattamente quello che Corradini aveva definito il "partito di masse' nazionale" (32), che aveva inevitabilmente soppiantato i tradizionali partiti protagonisti della vita politica liberale. E tale trasformazione si era resa necessaria esattamente perché mutati — e profondamente — risultavano i presupposti verrebbe da dire antropologici del precedente regime. Tanto che, guardandosi indietro, Zangara poteva notare: "L'antico concetto di partito [...] fondato sul sistema individualistico [...] diviene incomprensibile in un regime che all'individuo ha sostituito — come base e centro del sistema — un altro valore: quello della Nazione" (33). Il nuovo principio di unità incarnato dalla nazione, pertanto, caratterizzava profondamente il partito fascista, che quell'aggettivo — 'nazionale' appunto — esibiva orgogliosamente nel proprio nome. Ma tale profonda identificazione (che a taluno faceva addirittura presagire, come appena visto, una futura scomparsa di tutti i partiti, quello fascista compreso (34)) rappresentava una prima

tra Otto e Novecento, a cura di M. Donzelli e R. Pozzi, Roma, Donzelli, 2003, pp. 75 e ss.

(31) ZANGARA, *Il Partito e lo Stato*, cit., p. 30. L'intero periodo costituisce la traduzione che Zangara fa da un passo dell'opera di GROETHUYSEN, *Dialektik der Demokratie*, cit., p. 37.

(32) La citazione è tratta dagli *Aforismi sul nazionalismo* di E. Corradini, raccolti in appendice nel volume di F. PERFETTI, *Il movimento nazionalista*, cit., pp. 258-259.

(33) ZANGARA, *Il Partito e lo Stato*, cit., p. 31

(34) Sul punto conviene spendere alcune parole, giacché la tesi di una possibile futura dissoluzione del PNF, per quanto mai maggioritaria all'interno della cultura giuridica e politica del regime e, soprattutto, mai presa in concreta considerazione, almeno dal punto di vista pratico, non smise mai di affascinare gli intellettuali fascisti. In altre parole, il mito di un PNF destinato a scomparire rappresenta un altro possibile filone di riflessione che si va ad innervare nella già complessa elaborazione teorica che il ventennio fascista elaborò sul tema 'partito'. Si tratta di una tesi che ovviamente trova fondamento proprio nel presupposto di originalità che doveva caratterizzare il PNF, vale a dire nel suo essere partito nazionale. Per quanto infatti la dottrina sottolineasse la originalità del nuovo istituto partitico, risultava abbastanza evidente che altri e migliori

tappa e non un punto di arrivo. Per comprendere a fondo l'effettiva identità del PNF e, con esso, anche i tratti complessivi del modello di partito elaborato dal fascismo, occorre per così dire illuminare la sua seconda faccia: quella relativa al suo rapporto con lo Stato.

2. *Il partito di Stato.*

A ben vedere, infatti, quella nazione che era stata accantonata dalla giuspubblicistica tardo-liberale e poi rimessa al centro della riflessione giuridica e politica nazionalfascista proprio allo scopo di fondare su di essa un nuovo principio di unità politica, continuava tuttavia ad essere un concetto non del tutto adeguato al compito. La nazione infiammava le emozioni, richiamava un sentimento di appartenenza, poteva anche rappresentare una causa alla quale votarsi e perfino immolarsi. Ma i suoi contorni rimanevano troppo labili per poter, da soli, reggere il peso dell'intero processo di trasformazione che, partendo dagli interessi particolari, era chiamato a produrre per via di sintesi l'unico interesse generale. Occorreva sostanziare la nazione in un'entità più solida e più concreta; e questa realtà non poteva che essere lo Stato.

Nazione e Stato si coniugano fin da subito nel discorso nazionalfascista, che mostra di snodarsi rimanendo sempre saldamente all'interno del paradigma statualistico. Lo dimostra la lezione di Alfredo Rocco, prima esponente di spicco del nazionalismo e poi

strumenti (lo Stato su tutti) erano in grado di esprimere con più efficacia il principio di unità politica cui il fascismo aspirava. Di qui l'ipotesi di un PNF che — proprio perché votato al raggiungimento dell'unità politica nazionale — fosse sostanzialmente chiamato a rimuovere quelle medesime condizioni che lo rendevano necessario. Si trattava di una lettura (per certi versi curiosamente affine alla tesi marxista-leninista della futura scomparsa dello Stato una volta realizzata la società monoclasse) che cominciò a diffondersi sin dai primi anni del regime, nutrita in parte dalla ancora assai vivace originaria spinta antipolitica e, in parte, dalla situazione di grave conflittualità interna al movimento e al PNF che da più parti si cominciava a ritenere forse più un peso che non una risorsa (in questo senso ci pare, ad esempio, da inquadrare l'articolo di Dino Grandi sul Popolo d'Italia del 12 gennaio 1923 citato anche da AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, cit., p. 35, nota n. 1, nonché l'appello a sciogliere il partito che il marchese Dino Perrone Compagni rivolgeva direttamente al Duce in una sua lettera il 15 settembre 1923, citata in DE FELICE, *Mussolini il fascista. La conquista del potere 1921-1925*, cit., p. 422).

costruttore e supremo interprete dell'ordinamento fascista. A partire, ad esempio, dal suo celebre discorso accademico inaugurale del 1920 ⁽³⁵⁾ sul rapporto tra lo Stato e sindacati e dal confronto tra questa e l'altra speculare prolusione, pronunciata lo stesso anno e sullo stesso tema da un giurista radicalmente antitetico rispetto a Rocco, e cioè Oreste Ranelletti ⁽³⁶⁾. Due lezioni speculari dunque, pronunciate a pochi mesi di distanza e sullo stesso tema. Come è noto, tuttavia, per quanto esse appaiano anche paradossalmente schiacciate su una tesi di fondo apparentemente simile (e cioè il considerare il sindacalismo — almeno per come si era sviluppato in Italia — una minaccia per il principio di unità incarnato dallo Stato nazionale), le due prolusioni parlavano lingue diverse. E, soprattutto, per quanto più ci interessa, si riferivano a due idee molto diverse di Stato nazionale.

Quello di Ranelletti era, come noto, l'ultima incarnazione del *Rechtsstaat* ottocentesco, nella sua più formale e neutrale veste: quella dello Stato amministrativo ⁽³⁷⁾. Questa interpretazione, che come è noto privilegiava la dimensione burocratico-amministrativa rispetto a quella della forma di governo, finiva per oscurare il lato più schiettamente politico della teoria dello Stato per spostare la riflessione su un terreno qualificato da altri bisogni e da altre caratteristiche: quelle “di competenze tecniche, di unità e forza di

⁽³⁵⁾ A. ROCCO, *Crisi dello Stato e sindacati* (1920), ora in Id., *Scritti e discorsi politici di Alfredo Rocco. La lotta contro la reazione antinazionale (1919-1924)*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1938. Si tratta del discorso inaugurale dell'a.a. 1920-21, letto all'Università di Padova il 15 novembre 1920.

⁽³⁶⁾ O. RANELLETTI, *I sindacati e lo Stato*, in «Politica», II (1920), n. XV, pp. 257-279, ora in Id., *Scritti giuridici scelti*, vol. I, Napoli, Jovene, 1992, pp. 371-393. Si tratta della prolusione al corso di Diritto amministrativo e Scienza dell'amministrazione, letta all'Università di Napoli il 9 febbraio 1920.

⁽³⁷⁾ Per un ritratto assai efficace della figura di Ranelletti, si veda SORDI, *Un giurista ottocentesco*, cit. Sullo stato amministrativo, cfr. invece M. FIORAVANTI, *Stato di diritto e Stato amministrativo nella tradizione giuspubblicistica italiana*, ora in Id., *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della costituzione tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2001, I, pp. 559 e ss. Per approfondimenti storici sulla scienza e sulla dottrina amministrativistica, cfr. invece L. MANNORI-B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001, nonché S. CASSESE, *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Milano, Giuffrè, 2010.

comando, di subordinazione, di obbedienza e di ordine” (38). In questa ottica, di nazionale allo Stato rimaneva solo l’aggettivo. Nel senso che il processo di identificazione della nazione con le istituzioni statali non aveva sostanzialmente lasciato alcuna traccia in queste ultime, che vivono ormai di vita propria e, soprattutto, secondo una propria logica esclusiva, completamente estranea a quella della nazione stessa.

Così non era, invece, nella ricostruzione di Rocco. Intendiamoci: lo Stato evocato dal futuro guardasigilli del regime non è meno autorevole, né meno forte di quello descritto da Ranelletti. E anche nella interpretazione di Rocco, la nazione finisce inevitabilmente per confluire completamente e per disciogliersi in esso. Solo che, in questo caso, di tale passaggio restano tracce evidenti. La nazione, confluendo nello Stato, lo qualifica e lo connota decisamente. L’esatto contrario di quanto avveniva, insomma, nel *Rechtsstaat* ottocentesco, contraddistinto da un marcato “agnocismo” politico che, stigmatizza il giurista, addirittura “parve a taluno suprema e raffinata arte di governo” (39). Lo Stato che Rocco aveva in mente, invece, era ben diverso e dopo la presa del potere da parte del fascismo, i suoi contorni si chiarirono ancora meglio. Solo sette anni dopo infatti, egli si troverà a sottolineare come quella fascista fosse stata una vera e propria rivoluzione proprio poiché aveva “cambiato radicalmente gli ordinamenti e la nozione stessa di Stato” (40). Ma che cosa era cambiato in realtà? Il nuovo Stato aveva superato i fondamenti individualistici sul quale si poggiava il precedente, ai quali Rocco imputava lo smarrimento del senso di coesione di unità nazionale che aveva affossato l’Italia (41); il nuovo Stato, invece, si

(38) RANELLETTI, *I sindacati e lo Stato*, cit., p. 385.

(39) ROCCO, *Crisi dello Stato e sindacati*, cit., p. 636. La stoccata di Rocco è palesemente indirizzata a Giolitti e alla sua politica di terzietà dello Stato rispetto ai conflitti sociali.

(40) A. ROCCO, *La trasformazione dello Stato* (1927), ora in ID., *Scritti e discorsi politici di Alfredo Rocco. La formazione dello Stato fascista (1925-1934)*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1938, p. 771.

(41) Al proposito, Rocco ammette infatti che “fuori d’Italia, specialmente nei paesi Anglo-Sassoni, lo Stato liberale democratico aveva potuto fiorire ed anche operare grandi cose perché [...] nei paesi Anglo-Sassoni ed anche in Francia vi è una grande tradizione nazionale” (ivi, p. 777).

ergeva su un presupposto spirituale molto preciso e, soprattutto, radicalmente differente: la “idea della subordinazione dell’individuo alla Nazione” (42). Perché la società nazionale “nella concezione del fascismo, non è una pura somma di individui, ma è un organismo, che ha una sua propria vita e suoi propri fini, che trascendono quelli degli individui, e un proprio valore spirituale e storico” (43). Di conseguenza, anche lo Stato fascista, che di quella società “realizza al massimo della potenza e della coesione l’organizzazione giuridica” (44), “ha fini suoi propri, cioè una propria funzione e una propria missione. Lo Stato fascista non è agnostico [...]; al contrario in ogni campo ha una sua funzione e una sua volontà” (45).

Il ripensamento dell’idea di nazione, dunque, era solo una tappa intermedia verso la costruzione di una statualità differente da quella liberale. Del resto, lo stesso Rocco qualificava lo Stato fascista addirittura come un superamento dello stesso Stato nazionale, nel senso che il primo avrebbe potuto anche sopravvivere al secondo, nel caso di una futura società organizzata su base differente da quella nazionale.

E che il ripensamento del concetto di nazione fosse solo una tappa nel complessivo percorso che doveva condurre ad una nuova concezione fascista della statualità, lo dimostra efficacemente il contributo offerto da Costamagna nel 1940 sulla definizione dell’idea di nazione. Rilevando la cronica difficoltà di fornire una definizione della nazione su base sociologica (etnica, razziale, geografica o linguistica che fosse), affermava testualmente che “è radicale vizio di criterio porre in contrasto, o soltanto separare il problema della nazionalità da quello dello stato” (46). Perché la comprensione e la stessa possibilità di esistenza del primo, passava inevitabilmente per il secondo. “Lungi dal potersi giustificare lo stato con la nazionalità è invece nello stato e per lo stato che una nazionalità si determina e si concreta” (47). Ma quale Stato? Il nuovo Stato innervato da un

(42) Ivi, p. 772.

(43) Ivi, p. 778.

(44) *Ibidem.*

(45) Ivi, p. 779.

(46) C. COSTAMAGNA, voce *Nazione*, in *Dizionario di Politica*, cit., vol. III, p. 263.

(47) *Ibidem.*

preciso contenuto politico, ovviamente. Perché per Costamagna “l’idea di nazione [...] si rivela ad una considerazione metagiuridica”, è “elemento irrazionale, comunione intellettuale e morale che [...] viene innalzato a tipica espressione dello spirito stesso, in una sintesi fra popolo e stato” (48). Ed è esattamente qui che si colloca lo snodo concettuale portante del rapporto tra Stato e nazione per il celebre giurista del regime. Perché la concezione totalitaria dello Stato presupponeva esattamente la fusione di popolo e Stato nella comunità spirituale incarnata dalla nazione e, così facendo, sostiene Costamagna, si assiste ad un fondamentale trapasso: “all’idea dello ‘stato nazionale’ si sostituisce quello della ‘nazione-stato’” (49).

Il cerchio si chiude così anche simbolicamente e la nazione, dopo aver permeato di sé lo Stato, dopo averlo affrancato dall’agnosticismo liberale e averlo qualificato assicurandogli un contenuto spirituale e politico, diventa così un tutt’uno con esso e, fuori da esso, non è più neppure pensabile. “È precisamente lo Stato [...] che genera le nazioni e le nazionalità” chiosava Costamagna (50), riflettendo un’idea di nazione che era poi quella cristallizzata nel paragrafo I della Carta del Lavoro e definita come “unità morale politica ed economica che si realizza integralmente nello Stato fascista” (51). La nazione, per esistere, insomma, aveva bisogno dello Stato perché solo questi poteva “dare al popolo quell’esistenza effettiva, mercé la consapevolezza della sua unità morale, per cui il popolo stesso si fonde collo stato nella vita superiore della nazione” (52).

Il fascismo, pertanto, reinterpretò l’idea di nazione e, sulla base di questa, produsse uno stato-centrismo nuovo, completamente differente da quello elaborato dalla scuola giuridica nazionale, ma non per questo meno assoluto. Anzi, se possibile, questa nuova centralità dello Stato risultò ancora più radicale e bene la incarnava la celeberrima dichiarazione di Mussolini che recitava: “tutto nello

(48) Ivi, p. 264.

(49) *Ibidem*.

(50) *Ibidem*. Si è detto ‘ribadiva’ poiché l’idea era già stata evocata da Mussolini e Gentile nel 1932, nella voce *Fascismo* della Enciclopedia italiana. Sul punto cfr. anche LUPO, *Il Fascismo*, cit., p. 20.

(51) Paragrafo I della Carta del Lavoro (1927) ora anche nell’appendice documentale del già citato AQUARONE, *L’organizzazione dello Stato totalitario*, cit., p. 478.

(52) C. COSTAMAGNA, voce *Nazione* in *Dizionario di Politica*, cit., vol. III, p. 264.

Stato, niente al di fuori dello Stato, nulla contro lo Stato” (53). Se la scuola giuridica nazionale aveva quindi cercato di arginare il pluralismo politico contrapponendo ad esso il principio di unità incarnato da una istanza superiore, perché neutrale e terza, quale quella della scientificità della costruzione giuridica e delle istituzioni liberali, anche la cultura giuspolitica fascista punta decisamente a negare il pluralismo e a contrapporvi un principio di unità. Solo che quest’ultimo non trovava la propria ragione di superiorità nei principi di neutralità e terzietà. Al contrario, si fondava su una ragione tutta politica, su un contenuto etico e valoriale (spirituale avrebbero detto gli idealisti), superiore a quelli sbandierati dai diversi particolarismi perché appartenente ad un presunto soggetto collettivo, la nazione appunto, che si voleva collocata, per sua stessa natura, al di sopra delle parti in conflitto. Il fascismo, dunque, partendo dal dogma relativo all’esistenza di un interesse nazionale, si era identificato con esso ed esso aveva posto al centro della propria *Weltanschauung* e del proprio programma politico, che aveva successivamente trasfuso nello Stato fascista.

Partendo da tali premesse, era pertanto inevitabile che il partito del fascismo non potesse limitarsi ad essere nazionale. Rivendicare cioè la propria natura di solo apparente parzialità e di sostanziale totalità, non poteva essere sufficiente. Occorreva che anche il partito compisse l’intero tragitto che portava dal superamento dei particolarismi alla costruzione dell’unità. E poiché quest’ultima poteva essere coronata solo all’interno delle solide mura della cittadella statale, anche il partito doveva essere costruito come un partito di Stato.

Sul punto, tuttavia, è opportuno fare una precisazione terminologica e di metodo, poiché il sintagma ‘partito di Stato’ è scivoloso e può prestarsi a numerose interpretazioni. È opportuno notare, allora, che con questa espressione si intende alludere meramente al tipo di inquadramento costituzionale che il PNF ha ricevuto e non, invece, all’annosa questione — certamente collegata alla prima, ma estranea a questa nostra ricostruzione — relativa alla valutazione del ruolo e della rilevanza (o irrilevanza) politica del PNF all’interno

(53) La frase venne pronunciata da Benito Mussolini durante il discorso tenuto al Teatro della Scala di Milano, il 28 ottobre 1925.

della complessiva vicenda del regime ⁽⁵⁴⁾. Pertanto, occorre chiedersi come il partito abbia vissuto e condiviso il percorso di progressiva statalizzazione del movimento fascista. E come — sulla base di tale percorso — sia stato poi inquadrato all'interno dell'architettura costituzionale del regime, venendo così a posizionarsi, come vedremo, in una collocazione del tutto originale. Si tratta di una vicenda che ci pare si snodi su due direttrici distinte ma intimamente connesse l'una con l'altra.

La prima è quella della progressiva politicizzazione delle istituzioni statuali, operata peraltro attraverso una sempre più invadente commistione tra dimensione politico-partitica e dimensione istituzionale; la seconda è quella della progressiva subordinazione gerarchica e funzionale del partito alle istituzioni dello Stato.

Cominciamo dalla prima, dalla singolare mescolanza di organismi, simboli e cerimoniali di partito con i loro omologhi di Stato, che

⁽⁵⁴⁾ L'espressione 'partito di Stato' ci pare infatti sostanzialmente ambigua, soprattutto perché in essa si potrebbe rilevare un sotteso giudizio di irrilevanza politica del partito durante il ventennio, causato dalla privazione di autonomia del partito, voluta da Mussolini. Per quanto questo problema esuli dalla nostra ricostruzione, sia comunque consentito notare che in realtà la questione dell'autonomia del partito ci pare debba essere considerata come una questione differente rispetto a quella del ruolo politico giocato dal PNF. Nessuno può infatti mettere in dubbio che questi, come vedremo di qui a breve, venne ben presto privato di qualsiasi margine di autonomia. Anzi, se si volesse assumere questo criterio come principale chiave di lettura, si potrebbe serenamente ritenere che il PNF, come partito dotato di una propria autonomia e di un propria dialettica interna, è davvero esistito solo per due anni e, più precisamente, dall'ottobre del 1921 all'ottobre del 1923. Tuttavia, questo non significa che esso non abbia comunque giocato un proprio ruolo durante il ventennio. E, anzi, ci pare invece che — proprio in virtù della sua sostanziale innocuità politica — il PNF possa rappresentare una preziosa cartina di tornasole per analizzare i mutamenti sotterranei e l'andamento degli equilibri interni al fascismo. In particolare, l'analisi politica delle differenti segreterie che si alternarono alla guida del partito e delle differenti linee che queste impressero al PNF risulta uno strumento utilissimo per restituire al regime fascista un'immagine non cristallizzata, ma dinamica e, per questo, inevitabilmente più rispondente al reale. Al proposito, si rimanda ai già citati volumi di LUPO, *Il Fascismo*, cit., pp. 20; GENTILE, *La via italiana al totalitarismo*, cit., pp. 155 e ss. e almeno ai primi quattro volumi della biografia mussoliniana di DE FELICE, quelli rubricati cioè col sottotitolo di *Mussolini il fascista e Mussolini il duce*. Infine, un ulteriore indispensabile riferimento per riuscire ad orientarsi nella complicata storia interna del PNF continua a rimanere M. MISSORI, *Gerarchie e statuti del P.N.F., Gran Consiglio, Direttorio nazionale, federazioni provinciali. Quadri e biografie*, Roma, Bonacci, 1986.

finì spesso per originare, tra gli osservatori e i commentatori del tempo, un vero e proprio cortocircuito giuridico e interpretativo.

Gli esempi che si possono fare, sotto questo profilo, sono noti e molteplici. Se il prodromo di tutta questa operazione fu senza dubbio l'istituzione del regime a partito unico, introdotto con il già citato T.U. delle leggi di pubblica sicurezza che istituiva la facoltà prefettizia di sciogliere partiti e associazioni contrarie all'interesse nazionale (corredato di lì a venti giorni dalla collegata previsione contenuta nella L. 25 novembre 1926, n. 2008 che considerava un reato la ricostituzione di un partito o di un'associazione sciolti), il primo caso di clamorosa immissione di elementi partitici all'interno delle istituzioni si ebbe certamente con un R.D. del mese successivo (R.D. 12 dicembre 1926, n. 2061), quello che trasformò il fascio littorio da simbolo di partito in emblema di Stato. Si trattò di un provvedimento paradigmatico sotto numerosi punti di vista: perché rappresentò una prima significativa 'rottura' nella prassi costituzionale dello Stato di diritto; perché ribadiva — se mai ce ne fosse stato bisogno — la natura massificata della politica del regime (che procedette alla politicizzazione dello Stato proprio partendo da un elemento simbolico); perché emblematico, infine, della strategia di doppiezza politica spesso giocata fruttuosamente da Mussolini ⁽⁵⁵⁾.

E, soprattutto, non fu un caso isolato. Mostrando una lucida coerenza, certamente rivelatrice di una precisa volontà strategica, Mussolini, pochi mesi dopo, tornò ad abbattere la tradizionale barriera tra partito e Stato, compiendo uno strappo ancora più eclatante. Il Gran Consiglio del Fascismo, da lui stesso creato nel 1923 ⁽⁵⁶⁾ come supremo organo direzionale del PNF, nella seduta

⁽⁵⁵⁾ Come era già accaduto anche col celeberrimo decreto regio che autorizzava il Capo del Governo a comprimere pesantemente i diritti di informazione e la libertà di stampa (Mussolini ottenne il R.D. dal Re, ma — curiosamente e minacciosamente — si astenne dal farlo pubblicare immediatamente), il duce anche in questo caso alternò minacciose rotture e affabili cautele. Dopo aver trasformato il simbolo del PNF in simbolo di Stato, infatti, attese ancora qualche mese per adottare il provvedimento che avrebbe reso poi effettivamente tangibile quella decisione: solo il 27 marzo dell'anno successivo, un ulteriore Regio Decreto sanciva infatti l'obbligatorietà dell'utilizzo del simbolo per tutte le amministrazioni dello Stato.

⁽⁵⁶⁾ Anche il Gran Consiglio del Fascismo — a dire il vero — vide la luce in maniera assai estemporanea. Istituito per esclusiva iniziativa del duce, secondo la

del 21 aprile 1927, approvò la Carta del Lavoro, prima pietra dell'edificazione (poi rimasta peraltro largamente incompiuta, almeno rispetto al disegno e alle aspettative iniziali) del grande progetto corporativo. Appena nove giorni dopo tale delibera, la Carta del Lavoro veniva incomprensibilmente pubblicata, come se fosse a tutti gli effetti un atto normativo prodotto da un organo dello Stato, sulla Gazzetta Ufficiale del Regno ⁽⁵⁷⁾, il che costrinse gli stessi commentatori a prodursi in ardite acrobazie interpretative per giustificare l'accaduto. Fu questo il caso, ad esempio, di Gaspare Ambrosini, che finì per appigliarsi ad una improbabile rilevanza politica e sostanziale del testo, allo scopo di giustificare la pubblicazione formale di quello che, evidentemente, a detta dell'autore, doveva considerarsi un "documento fondamentale del regime" ⁽⁵⁸⁾.

L'attribuzione di rilevanza pubblicistica ad un provvedimento adottato da un organo di partito privo di qualsiasi funzione pubblica, potrebbe far pensare ad una strategia di svuotamento delle istituzioni statuali da parte di quelle partitiche. Come sappiamo, non fu così. Per quanto le differenze possano apparire sfumate, per il fascismo, e soprattutto per Mussolini era assolutamente fondamentale (soprattutto perché assai funzionale alla gestione degli equilibri interni al potere ⁽⁵⁹⁾) ribadire e rafforzare la centralità dello Stato,

ricostruzione di De Felice la prima riunione nel nuovo organismo, alla quale parteciparono molti gerarchi del fascismo, si tenne nel dicembre 1922 nell'appartamento di Mussolini al Grand Hotel di Roma (cfr. DE FELICE, *Mussolini il fascista. La conquista del potere (1921-1925)*, cit., p. 431). Secondo Aquarone, invece, quella fu soltanto una prima riunione informale, alla quale il duce ritenne di dar seguito creando successivamente il nuovo organismo. Secondo questa versione, la prima riunione ufficiale del nuovo organo sarebbe stata pertanto quella del 12 gennaio 1923, convocata tramite un articolo apparso il giorno prima sul « Popolo d'Italia » nel quale si spiegava la composizione del nuovo organismo e la cadenza dei suoi incontri. Sul punto, cfr. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, cit., pp. 15-17.

⁽⁵⁷⁾ Il documento apparve sulla Gazzetta Ufficiale in data 30 aprile 1927.

⁽⁵⁸⁾ G. AMBROSINI, *Partito fascista e Stato*, in *Il Partito fascista nella dottrina e nella realtà politica*, a cura di O. Fantini, EIA, Roma, 1931, p. 11.

⁽⁵⁹⁾ Esula dal taglio di questo nostro lavoro ricostruire la complessa rete di posizioni di potere interne al regime tra le quali Mussolini, almeno per alcuni anni dopo la presa del potere, dovette continuare a destreggiarsi. Certo è però che il rafforzamento del potere statale rappresentava una necessità politica assolutamente strategica. In primo luogo perché consentiva a Mussolini di non inasprire il conflitto con la Monarchia,

certamente dopo averlo però adeguatamente fascistizzato. È in questa ottica che ci pare vada letta l'operazione di più marcata politicizzazione delle istituzioni operata dal regime, quella compiuta a cavallo tra 1928 e 1929 con la costituzionalizzazione del Gran Consiglio del Fascismo.

Questa venne realizzata attraverso due leggi: la L. 9 dicembre 1928, n. 2693 e la L. 9 dicembre 1929 n. 2099 che intervenne — ad un anno esatto di distanza — per modificare la prima. Il combinato delle due norme trasformò quello che per cinque anni era stato l'organo supremo del PNF in un organo costituzionale dello Stato di primaria importanza. Con una forzatura costituzionale talmente evidente, che neppure gli ampi margini di elasticità dello Statuto albertino riuscirono a contenere. Mussolini non si limitò, infatti, ad attribuire al nuovo organo dello Stato un generico riconoscimento, ma gli affidò funzioni di primissima rilevanza pubblicistica. Il Gran Consiglio divenne organo di consulenza del governo su un ventaglio molto ampio di materie e, cosa ancor più rilevante, il suo parere divenne obbligatorio per tutti i provvedimenti aventi rilevanza costituzionale. Così facendo, si produsse l'assurdo paradosso di un ente chiamato a svolgere il ruolo di garante dell'ortodossia costituzionale, nell'esatto momento in cui proprio la sua istituzione contribuiva ad affossarne definitivamente una, quella liberale, senza tuttavia averne ancora prodotta una nuova. Non solo. Oltre alla funzione di redazione del listone plebiscitario attribuitagli dalla riforma elettorale del 1928⁽⁶⁰⁾, al Gran

con la quale egli intrattenne sempre una relazione decisamente complessa e tortuosa, (e che il Re non fu meramente un protagonista passivo della storia fascista, lo ha recentemente ben dimostrato anche il volume — esemplificativo sin dal titolo — di P. COLOMBO, *La monarchia fascista (1922-1940)*, Bologna, Il Mulino, 2010). In secondo luogo, inoltre, rafforzare le istituzioni dello Stato consentiva al duce anche di consolidare la propria posizione personale di potere (in quanto Capo del Governo), nei confronti delle diverse anime che componevano l'universo fascista. Presentandosi, ad esempio, come interlocutore autorevole nei confronti di quei conservatori moderati che erano disposti ad appoggiare il regime fintanto che questo avesse garantito l'ordine sociale. Ma soprattutto, fronteggiando l'ala più estremista del fascismo che, pescando nel caotico panorama dei ras provinciali e del perdurante squadristo, innescava regolarmente nel paese violente spinte centrifughe che risultavano estremamente pericolose per lo stesso potere mussoliniano.

⁽⁶⁰⁾ Infatti, la costituzionalizzazione del Gran Consiglio del fascismo, in un certo senso, chiudeva il cerchio e colmava una lacuna aperta dalla riforma elettorale approvata

Consiglio fu affidato anche un compito straordinariamente centrale, almeno teoricamente ⁽⁶¹⁾: quello di stilare, nel caso di successione a Mussolini, una lista di candidati alla carica di Capo del Governo da proporre all'attenzione del Re.

Nel 1928, dunque, viene a compimento il progetto di fascistizzazione dello Stato che, da questo momento, cambia radicalmente volto e diviene qualcosa di profondamente diverso da una qualsiasi versione, magari accentuatamente autoritaria, del vecchio Stato liberale. Si realizza quindi l'obiettivo mussoliniano di costruire uno Stato politico, non agnostico. Dopo essere riuscito ad identificare sé stesso con la nazione, il fascismo portò questo assunto alle estreme conseguenze. Se il fascismo si pensava nazione, il partito fascista non poteva più essere considerato "una frazione del popolo italiano, ma [...] la nazione stessa politicamente attiva" ⁽⁶²⁾ e quindi nulla poteva ostare ad inserirlo, in parte o in toto, all'interno dei gangli statali.

Ma se tale inserimento da un lato contribuiva alla fascistizzazio-

pochi mesi prima, con la quale Mussolini introdusse il plebiscito e il relativo listone fascista. Ora, nella riforma elettorale del 1928 al Gran Consiglio, ancora organo del Partito Nazionale Fascista e pertanto formalmente estraneo a qualsiasi funzione pubblicistica, vennero attribuite funzioni determinanti nella stesura del listone da sottoporre all'approvazione dell'elettorato. Mussolini, perciò, già prima di costituzionalizzare il Gran Consiglio, aveva aperto una grossa falla nel sistema costituzionale statutario e l'inserimento del massimo organo del PNF tra le istituzioni dello Stato, in un certo senso, ne era stata la logica conseguenza.

⁽⁶¹⁾ La rilevanza di questa funzione affidata al Gran Consiglio risultava, di fatto, assai ridimensionata. La sempre più marcata impronta personalistica che Mussolini stava imprimendo al regime, infatti, impediva allo stesso Gran Consiglio di poter agire con margini propri di autonomia. Si pensi, ad esempio, che il duce (in qualità di Presidente del Gran Consiglio, unico autorizzato a convocarne le riunioni dell'organo e a fissarne gli ordini del giorno) privò il Segretario del Gran Consiglio (che, poi, altri non era che il Segretario del PNF) della facoltà di convocarne le sedute, in caso di impedimento del Presidente, subordinandola ad una sua espressa autorizzazione. Aldilà dell'acrobazia logico-giuridica in base alla quale un soggetto impedito veniva chiamato ad autorizzare la sua propria sostituzione, occorre sottolineare che questa discrepanza tra la enorme portata formale delle leggi sul Gran Consiglio e la scarsa rilevanza pratica delle stesse, non autorizza tuttavia a ridimensionare la portata della riforma. Questa, infatti, rappresentò comunque un'epocale rottura con il precedente assetto costituzionale.

⁽⁶²⁾ Il passo è tratto dall'intervento di Maurizio Maraviglia al quarto ed ultimo Congresso del PNF, tenutosi nel 1925, citato da DE FELICE, *Mussolini il fascista. L'organizzazione dello Stato fascista (1925-1929)*, cit., p. 128.

ne dello Stato, dall'altro permetteva al duce di realizzare un secondo e non meno importante obiettivo: quello cioè di statalizzare il PNF, di subordinarlo sotto il profilo gerarchico e funzionale all'autorità dello Stato. Questa, che sopra si è definita come la seconda direttrice del processo di statalizzazione del partito, era una soluzione — almeno in linea teorica — niente affatto scontata. Almeno nella misura in cui il partito unico si presentava come espressione di una rivoluzione che si era fatta portatrice prima e costruttrice poi di un nuovo ordine politico e giuridico (non per nulla, ad altri lidi approderà, ad esempio, il nazionalsocialismo tedesco, come si cercherà di dimostrare nel capitolo seguente). Fu tuttavia la strada che il fascismo italiano imboccò, perché — come detto — rispondeva a necessità politiche assolutamente strategiche per il regime. E le tappe di questa strada furono due: la prima, raggiunta in tempi assai brevi, fu quella dell'annullamento dei margini di autonomia politica del partito; la seconda quella della sua definitiva statalizzazione.

Un primo significativo colpo all'autonomia, nonché alla tipicità e alla originalità del PNF in quanto “partito milizia”⁽⁶³⁾, Mussolini lo inflisse già all'indomani della presa del potere, con l'istituzione della MVSN (R.D. 23 gennaio 1923, n. 31) che avrebbe dovuto privare il partito delle “squadre di combattimento”⁽⁶⁴⁾, da riassorbire all'interno del nuovo corpo creato come forza armata dello Stato. L'obiettivo era quello di separare recisamente la politica dall'organizzazione militare per spoliticizzare la milizia, come assai efficacemente affermava in una celebre circolare l'allora Ministro De Bono ai comandanti di zona della MVSN, invitandoli a scegliere la propria vocazione: “o per la politica o per la Milizia”⁽⁶⁵⁾.

⁽⁶³⁾ In tal senso, si veda il già citato GENTILE, *La via italiana al totalitarismo*, cit., p. 158.

⁽⁶⁴⁾ Così le definiva il primo Statuto del PNF, quello del 1921, prevedendo l'obbligo per ogni Fascio di costituirne una “con l'unico scopo di arginare le violenze degli avversari e di essere in grado di accorrere, a richiesta degli organi dirigenti, in difesa dei supremi interessi della Nazione”. Cfr. MISSORI, *Gerarchie e Statuti del PNF*, cit., p. 338. In realtà lo squadrismo fascista sopravvisse all'istituzione della Milizia, inizialmente continuando ad esistere — soprattutto in alcune realtà provinciali — parallelamente ad essa e, in un secondo tempo, confluendovi per intero.

⁽⁶⁵⁾ Si tratta della circolare del 19 settembre 1923, prot. n. 1208, adesso riportata anche in appendice ad AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, cit., p. 337.

Riportare nell'alveo delle istituzioni la componente militare del partito, però, fu solo il primo passo per statalizzare progressivamente tutto il PNF. Più ancora che con le celeberrime circolari di Mussolini e De Bono ai Prefetti ⁽⁶⁶⁾, le quali possano essere ancora interpretate come un tentativo di normalizzazione della rivoluzione fascista e di ridimensionamento dei potentati locali a beneficio del legittimo rappresentante del governo sul territorio, ci pare che la progressiva statalizzazione del PNF venne realizzata soprattutto per mano del Gran Consiglio del Fascismo. Di più. La tempistica sembra quasi suggerire che il nuovo organo supremo del fascismo nacque esattamente con l'intento di ridimensionare prima e statalizzare poi il partito.

Per quanto riguarda il primo obiettivo, possiamo sostenere che esso venne già raggiunto entro il primo anno di vita del nuovo organismo, giacché — come nota Pombeni — “l'obiettivo quasi unico dell'attività del Gran Consiglio per tutto il 1923 fu la riorganizzazione del PNF” ⁽⁶⁷⁾.

L'opera di riordino, espressione formalmente rassicurante ma che celava in realtà ben altri obiettivi, cominciò nell'aprile del 1923 con la cancellazione del principale organo di indirizzo del PNF, la Direzione appunto, che — sia detto per inciso — rappresentava anche l'unico organo democraticamente eletto, visto che, a norma di Statuto, questa veniva scelta dal Congresso nazionale. Al posto della Direzione venne così istituita una Giunta esecutiva, nominata — si badi bene — dallo stesso Gran Consiglio, il quale, giova ricordarlo, veniva a sua volta nominato *ad personam*, senza alcuna possibilità di ricambio o rinnovo ⁽⁶⁸⁾. Lo svuotamento dell'autonomia del partito

Come è noto, anche questa operazione celava un preciso interesse politico di Mussolini che, smilitarizzando il partito, intendeva spuntare l'arma più pericolosa in mano all'ala più intransigente e movimentista del fascismo.

⁽⁶⁶⁾ Le circolari in questione sono quelle che, quasi a cadenza semestrale, Mussolini e De Bono inviarono ai Prefetti nel 1923: la n. 2847 del 31 gennaio, la n. 13652 del 13 giugno e la n. 29059 del 27 dicembre. Anch'esse reperibili in appendice ad AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, cit., pp. 340-341.

⁽⁶⁷⁾ POMBENI, *Demagogia e tirannide*, cit., p. 46.

⁽⁶⁸⁾ Nello stesso verbale che provvedeva alla nuova organizzazione del partito, era proprio il Gran Consiglio ad autodefinirsi un organo che “rimane immutato nella sua attuale composizione” (PNF, *Il Gran Consiglio nei primi dieci anni dell'Era fascista*,

proseguì poi nell'ottobre dello stesso anno, quando una nuova riforma organizzativa istituì l'obbligo di convalida (da parte di Mussolini) dei segretari provinciali del partito, eletti dai rispettivi congressi locali. Proprio i segretari provinciali (convalidati dal duce), insieme ai membri del Gran Consiglio (nominati ancora dal duce) andavano a formare il nuovo Consiglio Nazionale, il quale — a sua volta — era chiamato a proporre una rosa di nomi tra i quali Mussolini avrebbe scelto i cinque membri del nuovo esecutivo del PNF, il cui nome venne nuovamente trasformato: da Giunta esecutiva in Direttorio.

In meno di un anno, si compì quindi — e senza grosse difficoltà — il processo di annullamento dell'autonomia del PNF, e questo preparò il terreno per la sua successiva statalizzazione che, ci pare, avvenne come diretta conseguenza della costituzionalizzazione del Gran Consiglio del Fascismo. Le due leggi del '28 e '29, infatti, non ignorarono il partito. La stessa relazione della Commissione alla Camera che introduceva la discussione parlamentare della L. 9 dicembre 1928 affermava infatti con chiarezza: “Le modifiche che il disegno di legge introduce all'ordinamento del Partito Nazionale Fascista appaiono di non minore e fondamentale importanza” (69).

Era vero. Quello che era stato fino ad allora l'organo supremo del PNF (e che, vale la pena ricordarlo, tale rimase anche dopo il 1928) divenne infatti, al tempo stesso, anche il secondo più importante organo costituzionale dello Stato, dopo la Corona. Con la

Roma, Nuova Europa, 1933, p. 52). Per quanto questo sia indubbiamente vero, ciò non significa affatto però che esso rimase sempre uguale a sé stesso. Al contrario, la sua struttura “cambiò continuamente durante i 20 anni della sua esistenza” (MISSORI, *Gerarchie e Statuti del PNF*, cit., p. 22). Solo che la totale mancanza di procedure previste per la sua elezione o per il suo rinnovo ebbero come unico effetto quello di delegare per intero le decisioni circa la sua composizione a Mussolini, il quale peraltro, dalla costituzionalizzazione dell'organo in poi, vide formalmente riconosciuto questo suo potere dall'art. 4 della L. 9 dicembre 1928 n. 2693 che autorizzava il Capo del governo a cooptare per un triennio nel Gran Consiglio “coloro che [avessero] bene meritato della Nazione e della causa della Rivoluzione Fascista”. Per un quadro riassuntivo completo circa l'esatta composizione del Gran Consiglio nel corso degli anni, si veda ancora MISSORI, *Gerarchie e Statuti del PNF*, cit., pp. 24-57.

(69) Relazione della Commissione della Camera al disegno di legge apportante modifiche alla legge 9 dicembre 1928 sul Gran Consiglio, riportato in AMBROSINI, *Partito fascista e Stato*, cit., p. 15

conseguenza che il compito di elaborazione di una linea politica del partito, il quale da Statuto ⁽⁷⁰⁾ doveva “esplica[re] la sua azione [...] secondo le direttive segnate dal Gran Consiglio” ⁽⁷¹⁾, spettava adesso ad un organo costituzionale dello Stato. Ma se era lo Stato, attraverso uno dei suoi massimi organi, a decidere l’indirizzo politico del PNF, allora era chiaro che anche quest’ultimo era stato in un certo senso inquadrato all’interno dell’ordinamento statale. E, a ben vedere, la legislazione sul Gran Consiglio, poi recepita nello Statuto del partito del 1929, sostanzialmente non faceva che prendere atto di tale inquadramento, disponendo, ad esempio l’obbligo di formalizzazione delle nomine del Segretario e del Direttorio del partito attraverso, rispettivamente, un Regio Decreto e un decreto del Presidente del Consiglio. Come contropartita, il Segretario del PNF — proprio perché ormai investito della propria carica con un atto formale del Re — acquisì lo status di membro (facoltativo o permanente) di numerosi organi collegiali costituzionali o di rilevanza costituzionale: innanzi tutto il Consiglio dei Ministri, ma anche la Commissione Suprema di Difesa, il Comitato Centrale Corporativo e, naturalmente, il Gran Consiglio, del quale era Segretario.

E se dubbi fossero ancora rimasti sulla definitiva statalizzazione del PNF, li fugò senza dubbio il terzo Statuto del partito, approvato tre anni più tardi, nel 1932; soprattutto se lo si legge comparandolo con quello del 1921. Il primo Statuto del PNF, come detto, esordiva con la seguente definizione del partito: “Il Partito Nazionale Fascista è una milizia volontaria al servizio della Nazione” ⁽⁷²⁾. Lo Statuto seguente, quello del 1929, invece, nel suo primo articolo, esulava da qualsiasi velleità definitoria per passare immediatamente ad enucleare la struttura interna del partito. Segno, forse, del momento di transizione che il PNF stava vivendo. Nel 1932, evidentemente, la natura del partito doveva venire percepita in maniera assai meno problematica e sostanzialmente acclarata, se il primo articolo dello

⁽⁷⁰⁾ Le innovazioni legislative furono tali che nel 1929 il Gran Consiglio fu costretto a dotare il PNF di un nuovo Statuto che le recepisse.

⁽⁷¹⁾ Statuto del PNF del 1929 ora reperibile anche in appendice ad AQUARONE, *L’organizzazione dello Stato totalitario*, cit., p. 506.

⁽⁷²⁾ Statuto del PNF del 1921 ora reperibile anche in appendice ad AQUARONE, *L’organizzazione dello Stato totalitario*, cit., p. 315.

Statuto tornava a fornire una definizione assai significativa del partito stesso: “Il Partito Nazionale Fascista è una Milizia civile, agli ordini del DUCE, al servizio dello Stato fascista” (73). Colpisce la chiara specularità con la medesima affermazione di undici anni prima: il partito rimane cioè una milizia e, soprattutto, una milizia che non opera per sé, ma che si pone al servizio di una causa più ampia e, soprattutto, di un soggetto altro, generale e comprensivo. Solo che, nel 1921 tale ente era la nazione, mentre nel 1932 si affermava chiaramente che il partito era ormai divenuto una milizia al servizio dello Stato; fascista, naturalmente.

Certo, la novità si potrebbe banalmente spiegare con il mutamento degli scenari politici, visto che il PNF nel 1921 non poteva, è ovvio, considerarsi al servizio di alcuno Stato. Tuttavia, questo sintomatico mutamento di prospettiva ci pare l’espressione ed il coronamento di quel percorso che ha portato il movimento fascista (e con esso il suo partito) prima ad identificarsi con la nazione e poi, dopo che la nazione fascista era finalmente riuscita ad incarnarsi nello Stato, a disciogliersi in quest’ultimo.

Seguendo quest’ottica, la statalizzazione del PNF appare quindi l’approdo naturale di questo processo evolutivo. E proprio da qui deriva, ci pare, l’interpretazione — sostanzialmente maggioritaria nella cultura politica e giuridica del tempo — del PNF come ‘partito di Stato’. Si tratta chiaramente di una lettura figlia di un particolare approccio stato-centrico, che potremmo definire, per distinguerlo da quello di cui si tratterà nei capitoli successivi, come *stato-centrismo assoluto* (più avanti si parlerà invece di *stato-centrismo condizionato*) (74). Anzi, per essere ancora più precisi, potremmo anche affermare che l’idea del partito di Stato fosse addirittura imposta dall’adozione di un paradigma assolutamente stato-centrico. Nel senso che quella “interpenetrazione e, se così può dirsi, *incrocio politico* fra Partito e Stato, fra organi del primo e del secondo e relative funzioni, poteri e responsabilità” cui “magnificamente [era] giunto Mussoli-

(73) Statuto del PNF del 1932, art. 1 (ivi, p. 518).

(74) Per una ricostruzione approfondita e analitica delle differenti immagini (monistico-statocentriche o dualistiche) dello Stato elaborate dalla dottrina giuridica tra Otto e Novecento si veda il prezioso contributo di P. COSTA, *Lo Stato immaginario*, cit.

ni” (75), checché ne pensasse Panunzio, poneva infatti un improcrastinabile problema interpretativo circa la natura dei rapporti tra questi due differenti soggetti. E, a ben vedere, una volta compiuta la scelta di coniugare l’orizzonte ultimo del diritto pubblico nella possanza della figura statuale, per quanto di Stato politico si trattasse, la soluzione di una completa subordinazione, gerarchia e funzionale del PNF nei confronti dello Stato appariva, con ogni probabilità, l’unica soluzione percorribile.

Di conseguenza, coerentemente con queste premesse, la posizione più congruente sembra essere quella di quei giuristi che, interrogandosi sull’esatta posizione da attribuire al PNF all’interno dell’ordinamento costituzionale fascista, giunsero a ritenerlo un vero e proprio organo dello Stato. Anche perché, vale la pena ricordarlo, questo tipo di interpretazione aveva ricevuto un importante avallo dall’interpretazione autentica fornita dallo stesso legislatore, visto che nella relazione della Commissione della Camera al disegno di legge che poi diverrà la L. 9 dicembre 1929 si poteva leggere: “Conseguentemente alle sue premesse ideologiche e alla sue costanti direttive di Governo, il Fascismo subordina allo Stato ogni potere; *il Partito diventa quindi compiutamente organo dello Stato*” (76).

E del resto, la complessiva analisi delle molteplici interazioni tra partito e Stato non autorizzava conclusioni differenti. Lo notava lo stesso Ambrosini, nel suo intervento nel celebre volume sul partito curato da Oddone Fantini (77). Il giurista siciliano, infatti, giungeva

(75) S. PANUNZIO, *Lo Statuto del Partito*, in «Gazzetta del Mezzogiorno», 3 novembre 1929, ora in ID., *Rivoluzione e Costituzione*, cit., p. 173.

(76) Relazione della Commissione della Camera al disegno di legge apportante modifiche alla legge 9 dicembre 1928 sul Gran Consiglio, riportato in AMBROSINI, *Partito fascista e Stato*, cit., p. 15.

(77) Si tratta del già citato *Il Partito fascista nella dottrina e nella realtà politica* a cura di O. Fantini. Fantini, direttore della rivista mensile «Universalità Fascista» raccolse infatti in questo volume collettaneo le posizioni di numerosi e autorevoli intellettuali, nella maggior parte giuristi più o meno *engagés* (tra gli altri, si possono segnalare i nomi di Costamagna, Panunzio, Curcio, Volpicelli, Maranini, Chimienti, ma anche quelli di Jemolo, Ambrosini e R. Michels), con lo scopo di cristallizzare lo stato dell’arte delle riflessioni sulla natura e sull’inquadramento del PNF. Particolarmente significativa appare poi la data di pubblicazione, che rivela chiaramente come l’opera sia stata concepita all’indomani della riforma legislativa del biennio ’28-’29 che aveva costituzionalizzato il Gran Consiglio. Segno che, dopo quella riforma, i tempi vennero

a definire il Partito “non solo come un’istituzione, ma addirittura come un organo dello Stato” (78), partendo da due differenti, ma convergenti valutazioni. Da un lato, esistevano le note e già descritte ingerenze che vari organi dello Stato (Gran Consiglio e Presidente del Consiglio *in primis*) avevano sul PNF; dall’altro, però, esistevano anche numerose altri esempi di ingerenze esercitate in senso inverso, casi in cui, cioè, era lo stesso partito a prendere parte ad attività statali. Oltre alle già citata partecipazione del Segretario del partito in organi collegiali costituzionali, Ambrosini mette l’accento — come del resto aveva fatto già anche Panunzio (79) — su alcune disposizioni dello Statuto del 1929. Queste, infatti, lungi dal rivolgersi meramente agli iscritti al partito, estendevano la propria giurisdizione in maniera assai più ampia. Era il caso, ad esempio, degli articoli sulla comminazione di misure disciplinari che, se applicate, comportavano ad esempio, per il fascista espulso dal PNF, la “messa al bando della vita pubblica” (art. 18, comma 4 dello Statuto del 1929), oppure, imponevano al fascista cui venisse ritirata la tessera, l’“obbligo di dimettersi da tutte le cariche” (art. 21 dello Statuto del 1929). Da tali premesse, Ambrosini poteva così agevolmente concludere: “esplicando tali disposizioni la loro efficacia al di fuori del Partito e creando dei rapporti e perfino degli obblighi per organi non del Partito ma dello Stato, è evidente che lo Statuto del Partito ha valore non solo di ‘Statuto’ che lega gli iscritti al Partito, ma anche, almeno per tali aspetti, di regolamento generale dello Stato” (80). E, naturalmente, un regolamento di diritto pubblico vincolante l’intera collettività non poteva che provenire da un organo dello Stato.

Alla medesima conclusione pervenne anche un altro giurista non propriamente *engagé* come A.C. Jemolo. Questi, pur manifestando il disagio di un interprete costretto a considerazioni che non potevano “essere limpidissime né così nitide” perché forzato ad

probabilmente ritenuti maturi per poter dire una parola definitiva volta, per usare le parole di Arturo Marpicati nella prefazione al libro, alla “chiarificazione e precisazione teorica del concetto e della funzione del Partito” (ivi, p. 5).

(78) AMBROSINI, *Partito fascista e Stato*, cit., p. 18.

(79) Cfr. PANUNZIO, *Lo Statuto del Partito*, cit.

(80) AMBROSINI, *Partito fascista e Stato*, cit., p. 19.

“esprimersi tuttora con formule, e classificare mediante categorie, foggiate sopra un substrato politico diverso da quello da cui sono scaturiti i nuovi istituti del diritto pubblico”⁽⁸¹⁾, giunse a conclusioni — ciò nonostante — piuttosto perentorie. “Il PNF è certo organo dello Stato”⁽⁸²⁾ afferma Jemolo, pur senza rinunciare a precisare che di organo chiamato a svolgere funzioni politiche e non giuridiche (quindi né normative, né disciplinari come, in parte, sembrava ammettere Ambrosini) si trattava. Ed entrando nel merito di un'altra questione assai calda, proseguiva affermando che a tale organo dello Stato, per quanto il dibattito fosse vivace e non mancassero posizioni differenti, non dovesse “venire negato [...] quell'attributo di *costituzionale*”⁽⁸³⁾.

Anche la posizione di Sergio Panunzio non si presenta meno ricca di distinguo; come gli altri, lamenta, ad esempio, la necessità di una profonda revisione categoriale per poter adeguatamente interpretare i nuovi istituti del diritto pubblico italiano. Ciò non di meno, anch'egli finisce però per ammettere che, se si vuole analizzare la natura del partito sotto il profilo del suo rapporto, ossia del suo aspetto relazionale con lo Stato, allora esso non può che essere considerato un organo; anzi, di più: “un organo *supremo* dello Stato”⁽⁸⁴⁾, per quanto, come si vedrà in seguito, egli non rinuncerà ad ammantare il proprio ragionamento di una certa ambiguità, cimentandosi in una sibillina differenziazione tra organi politici e organi giuridici.

Meno sfaccettata e assai più monolitica, invece, appare la posizione di Costamagna che, sulla specifica questione della relazione tra Stato e PNF, intervenne con grande chiarezza nel 1935, pubblican-

⁽⁸¹⁾ A. C. JEMOLO, *Intorno alla nozione giuridica del Partito Nazionale Fascista*, in *Il Partito fascista nella dottrina e nella realtà politica*, cit., p. 107.

⁽⁸²⁾ Ivi, p. 108.

⁽⁸³⁾ Ivi, p. 111. Il corsivo è dell'autore.

⁽⁸⁴⁾ PANUNZIO, *Teoria generale dello Stato fascista*, cit., p. 571. Inoltre, per tentare di rendere in maniera ancora più precisa il grado di complessità insito nella ricostruzione di Panunzio, occorre notare che il nostro giurista elaborò una vera e propria teoria dell'organo supremo dello Stato, che egli identifica non già con un solo soggetto, ma — al contrario — con una pluralità di soggetti. L'organo supremo dello Stato, per Panunzio, è dunque un organo complesso, del quale, naturalmente, faceva parte anche il PNF.

do in un volume dedicato alla memoria di Silvio Longhi (già Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione), un contributo dal titolo estremamente indicativo: *Il partito fascista organo dello Stato* ⁽⁸⁵⁾. Costamagna, che certamente fu uno dei costituzionalisti più fedeli alla causa del fascismo ma, al tempo stesso, anche una delle intelligenze più capaci sulle quali il regime poté contare, si dimostrava assolutamente fermo nel proposito di sostenere, senza alcuna possibilità di distinguo, la natura schiettamente organica del rapporto tra Partito e Stato. Ogni altra soluzione, affermava, si sarebbe sostanzialmente posta al di fuori della realtà e dell'evidenza politica e costituzionale italiana. In particolare, respingendo quelle obiezioni che egli considerava esegetici esercizi di stile (e che — vale la pena ricordarlo — affondavano le radici e soprattutto le argomentazioni nello strumentario teorico della dottrina giuridica liberale), Costamagna dimostrava una notevole sensibilità sistematica individuando proprio nell'interpretazione del “problema del P.N.F.” ⁽⁸⁶⁾ la questione più centrale che si poneva alla dottrina costituzionale del regime. Per il nostro giurista, era infatti dalla soluzione di tale snodo “e non da quella del problema delle corporazioni e dei sindacati [che sarebbe sorto] il nuovo tipo dello *Stato Fascista*” ⁽⁸⁷⁾. E per fare questo, occorre abbattere tutti i ponti culturali che ancora portavano qualche interprete a ricondurre il PNF al *genus* tradizionale del partito politico. Che quello fascista non fosse una specie del genere partito era dimostrato — secondo Costamagna — non tanto dal requisito dell'unicità che contraddistingueva il primo rispetto ai secondi, ma piuttosto dalla ben più significativa assenza di autonomia del PNF rispetto allo Stato. La totale rinuncia di spazi di indipendenza ed iniziativa politica a favore dello Stato, pertanto, era quanto caratterizzava il PNF all'interno dell'ordinamento fascista e che faceva di questo un vero e proprio organo dello Stato. In omaggio, del resto, a quel principio (qualificante l'intero edificio costituzionale del regime) la cui elaborazione

⁽⁸⁵⁾ C. COSTAMAGNA, *Il partito fascista organo dello Stato*, in *Studi in onore di Silvio Longhi*, Roma, Tip. de l'Italie, 1935, pp. 484 e ss.

⁽⁸⁶⁾ Ivi, p. 485.

⁽⁸⁷⁾ *Ibidem*. Il corsivo è dell'autore.

ed enunciazione Costamagna rivendicava come propria: il principio cioè della “*subordinazione nazionale*” (88).

Possiamo dunque serenamente concludere rilevando un unanime accordo dottrinale circa la natura organica del rapporto tra Stato e partito? Decisamente no. In primo luogo, perché, come si cercherà di illustrare nelle pagine seguenti, non mancarono voci contrarie a questo tipo di interpretazione. E in secondo luogo perché anche gli stessi autori appena citati, le cui conclusioni pur convergevano in una medesima direzione, pervenivano ad esse da prospettive teoriche non sempre omogenee e, in alcuni casi, persino piuttosto distanti tra loro. E tutto ciò avveniva peraltro, vale la pena ricordarlo, a proposito di una questione interpretativa sulla quale il legislatore si era in fondo espresso piuttosto chiaramente (nella già citata relazione della Commissione alla Camera del 1929) e sulla quale l'intenzione del regime di produrre un inquadramento di natura organica tra Stato e Partito poteva essere difficilmente messo in discussione. Perché dunque tanta diversità di accenti? Tanta varietà di posizioni?

3. *Un “tormento teoretico” per i giuristi. Il partito e il Methodenstreit italiano.*

Per rispondere alla domanda con la quale si è chiuso il precedente paragrafo, occorre considerare la questione dell'inserimento del partito all'interno dell'ordinamento statale alla luce di una prospettiva più ampia. In particolare, occorre chiedersi quali conseguenze abbia prodotto il complesso delle riforme costituzionali fasciste sulla dottrina italiana di diritto pubblico.

Alcune pagine addietro, si riportava l'opinione di Jemolo il quale sottolineava la frustrazione del giurista che si trovava impossibilitato — sul tema del partito — a fornire un'interpretazione giuridicamente limpida; o anche, e più semplicemente, una lettura in grado di offrire un ragionevole grado di certezza o, quantomeno, di autorevolezza. Questa impasse interpretativa trovava la propria ragione d'essere nel fatto che gli interpreti degli anni Trenta si trovavano costretti a leggere la realtà politica e costituzionale italiana con

(88) *Ibidem*. Il corsivo è dell'autore.

occhiali dogmatici completamente inadeguati ad essa. Quanto Jemolo intendeva dire (con un intento che ci pare nella sostanza neppure troppo polemico) era che occorreva prendere coscienza e quindi fare i conti con un'evidenza che stava ormai sotto gli occhi di tutti: e cioè che già ormai da qualche anno (all'incirca dalla metà degli anni Venti in poi), tra le categorie interpretative della dottrina — perlopiù forgiate nella fucina della scuola liberale, soprattutto orlandiana — e l'ordinamento costituzionale italiano, per come era stato riformato dal fascismo, era nato un insanabile contrasto. Non solo, infatti, non coincidevano più; ma nemmeno parlavano più il medesimo linguaggio.

Questo, però, rappresentava meramente un dato di fatto; l'evidenza, cioè, dalla quale prendere le mosse. La disputa vera e propria si originò infatti sulle soluzioni da adottare per ovviare alla discrasia creatasi. Più esattamente, si trattava di capire se la dottrina avrebbe dovuto continuare ad interpretare le innovazioni costituzionali del regime attraverso le usate categorie concettuali, magari sforzandosi di adattarle alle nuove circostanze; oppure se avrebbe invece dovuto abbandonare alcune di esse, riformularne di nuove, ma senza rinunciare al proprio impianto complessivo; o, in alternativa, se avrebbe invece dovuto riformare per intero tutto il proprio strumentario dogmatico. Come appare chiaro, il ventaglio delle posizioni possibili era amplissimo e i costituzionalisti italiani, dalla metà degli anni Venti in avanti, riuscirono più o meno a coprirlo per intero, producendosi cioè in una grande varietà di elaborazioni dottrinali che, se ce ne fosse ancora bisogno, vanno recisamente a smentire la tesi, pur autorevolmente sostenuta ⁽⁸⁹⁾, di una scienza giuridica che — nel corso del ventennio — avrebbe abdicato al proprio ruolo, arroccandosi entro i confini di uno sterile formalismo.

In realtà, la vivacità del dibattito fu notevolissima, anche perché la posta in gioco era di fondamentale importanza. Come era avve-

⁽⁸⁹⁾ Cfr., tra gli altri, P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Bologna, Il Mulino, 1997 e, prima di Scoppola, anche M. GALIZIA, *Profili storico comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in « Archivio Giuridico », 1963. Nello stesso senso di chi scrive, invece, troviamo F. LANCHESTER-I. STAFF, *Lo Stato di diritto democratico dopo il fascismo e il nazionalsocialismo*, Milano, Giuffrè, 1999, nonché FIORAVANTI, *Giuristi e dottrine del partito politico*, cit.

nuto nella Germania weimariana, insomma, anche l'Italia conobbe un acceso *Methodenstreit*. E fu un evento, sia detto per completezza, che oltrepassò i confini della scienza del diritto pubblico. Perché il vivace dibattito che si innescò — già dalla metà degli anni Venti in avanti — tra i cultori del diritto costituzionale, di fatto, aprì poi la strada ad un processo assai più ampio, di complessivo ripensamento delle categorie e degli orizzonti disciplinari che investì successivamente l'intera scienza giuridica nel suo complesso, e che trovò nel terreno del diritto corporativo e nel più generale riassetto delle tradizionali delimitazioni poste a guardia del confine tra diritto pubblico e privato gli elementi trainanti che lo condurranno ad attraversare tutto l'arco cronologico del ventennio, per giungere infine ben dentro l'esperienza della codificazione dei primi anni Quaranta ⁽⁹⁰⁾.

E se da un lato il *Methodenstreit* tra i costituzionalisti diede la stura a questo più generalizzato ripensamento metodologico, dall'altro contribuì anche a fissarne le due estremità concettuali. Nel senso che la discussione dimostrò sin da subito di snodarsi entro un preciso intervallo, delimitato da due poli, entrambi accomunati — peraltro — da una medesima matrice, rappresentata da una marcata impronta statualistica. Il primo di questo due poli era rappresentato dalle posizioni tradizionalistiche della dottrina giuridica di cultura liberale, caparbiamente determinata a difendere il proprio apparato di dogmi e concetti e, assieme ad essi, a difendere anche il naturale prodotto di questi ultimi e cioè lo Stato di diritto. Il secondo polo era invece incarnato dalle rivendicazioni della dottrina maggiormente politicizzata, che palesò la chiara volontà di reclamare un radicale ripensamento delle categorie dottrinali, per realizzare il nient'affatto

⁽⁹⁰⁾ Sul punto, tra i moltissimi contributi, si cfr. GROSSI, *Scienza giuridica italiana*, cit.; P. CAPPELLINI, *Il fascismo invisibile. Una ipotesi di esperimento storiografico sui rapporti tra codificazione civile e regime*, in « Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno », 1999, pp. 175-292; STOLZI, *L'ordine corporativo*, cit., 2007; R. TETI, *Codice civile e regime fascista: sull'unificazione del diritto privato*, Milano, Giuffrè, 1990; *Diritto economia e istituzioni nell'Italia fascista*, a cura di A. Mazzacane, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2002.

celato intento di fascistizzare la dogmatica giuridica ed adeguarla così ai dettami dello statualismo fascista ⁽⁹¹⁾.

E se quest'ultima non sempre riuscì a parlare con una voce sola cimentandosi nella *pars construens*, si manifestò invece sempre compattissima per quanto concerneva la *pars destruens*, rifiutando cioè in blocco la dottrina tradizionale, nei confronti della quale traspariva spesso un disprezzo che nulla si faceva per mantenere sotteso, in ciò anticipando i medesimi toni che assumerà il dibattito dottrinale tedesco degli anni successivi al 1933.

Sostenendo la tesi della giuridicità dello Statuto del PNF del 1929 (si badi bene, non in qualità di norma giuridica statutaria avente quindi validità nella regolamentazione dei rapporti interni propri di un'associazione privata, ma in qualità di norma *tout court*, di fonte del diritto avente una sua propria posizione nella scala gerarchica delle fonti e potenzialmente azionabile, quindi, davanti ad un giudice) Panunzio, ad esempio, scherniva il tradizionalismo e l'arretratezza della dottrina di scuola liberale, premettendo malignamente di essere consapevole che le proprie affermazioni avrebbero fatto "arricciare il naso a qualche archeologo del diritto" ⁽⁹²⁾. Ma del resto, proseguiva: "Se tutto una rivoluzione rivoluziona, è mai possibile che non si rivoluzionino anche i metodi e i concetti giuridici?" ⁽⁹³⁾. Più spesso, tuttavia, l'ironia cedeva il passo a toni decisamente più aspri e la sostanza del problema si rilevava in tutta la sua dirompente portata. E sulla inadeguatezza della dottrina tradizionale Panunzio non risparmiava affondi più *tranchant*: "La vecchia manualistica e trattatistica scolastica di diritto pubblico evidentemente è oramai inservibile ed essa ha solo valore storico giuridico, non attuale" ⁽⁹⁴⁾.

E certamente non meno duro si dimostrava un altro paladino del diritto pubblico fascista, come Carlo Costamagna. Egli, in particolare, fu tra coloro che impostarono la questione della revi-

⁽⁹¹⁾ Per una plastica esemplificazione della contesa, si può citare la nota polemica tra Orlando e Panunzio dei primi anni Venti sul rapporto tra Stato e sindacati, ricostruita da GROSSI, *Scienza giuridica italiana*, cit., pp. 155 e ss.

⁽⁹²⁾ S. PANUNZIO, *Lo Statuto del Partito*, cit., p. 172.

⁽⁹³⁾ *Ibidem*.

⁽⁹⁴⁾ *Ivi*, p. 174.

sione metodologica con maggiore consapevolezza e, al netto della virulenza di certe affermazioni, anche con un certo rigore. In particolare, mise a fuoco e sottolineò con grande limpidezza un concetto per noi fondamentale, vale a dire la intima connessione tra la questione del rinnovamento metodologico, o come la definì lo stesso Costamagna la “integrale revisione del diritto pubblico”⁽⁹⁵⁾, e l’interpretazione giuridica del ruolo del PNF nello Stato fascista. Nel senso che il raggiungimento della prima passava inevitabilmente per la seconda. Tra le fila dei giuristi più vicini al fascismo e quindi più orientati a riscrivere lo statuto disciplinare e a riprogettare da capo l’intero strumentario metodologico della dottrina di diritto pubblico, infatti, si fece rapidamente strada la convinzione che il miglior strumento per raggiungere tale obiettivo fosse il partito. Era questi, cioè, il cavallo di Troia che avrebbe permesso loro di scardinare il fortino dogmatico eretto dalla dottrina tradizionale e a protezione del quale, per tutti gli anni Venti e Trenta si schierarono a difesa gli epigoni della scuola giuridica nazionale. Era il partito e solo il partito a poter svolgere questo ruolo perché esso, di per sé già difficilmente inquadrabile all’interno della *Staatsrechtslehre* liberale, era divenuto, per la nuova posizione nell’ordinamento che le riforme costituzionali fasciste gli avevano assegnato, un elemento completamente dirompente per le usate categorie ottocentesche; il miglior esempio della loro perduta capacità di comprensione della realtà costituzionale italiana.

E infatti, gli epigoni della scuola giuridica nazionale furono costretti a giocare questa partita interamente sulla difensiva, portando la dialettica all’interno del proprio campo, quello della stretta logica giuridica, e rifugiandosi in quella che un noto giusprivatista ha mirabilmente definito nel dopoguerra “una rarefatta geometria di forme concettuali legate in un elaborato sistema, capace, almeno in apparenza di accogliere qualsiasi contenuto”⁽⁹⁶⁾. A ulteriore testimonianza del fatto che la questione metodologica nel dibattito costituzionalistico italiano rappresentò — e in tale chiave deve essere letta — un aspetto del più generale ripensamento delle categorie e

⁽⁹⁵⁾ COSTAMAGNA, *Il partito fascista organo dello Stato*, cit., p. 484.

⁽⁹⁶⁾ S. PUGLIATTI, *La giurisprudenza come scienza pratica*, in « Rivista italiana per le scienze giuridiche », 1950, 4, pp. 50-51.

degli orizzonti disciplinari che, durante il ventennio fascista, investì tutta la scienza giuridica.

Va da sé che, agli occhi della giuspubblicistica di regime, l'atteggiamento della dottrina tradizionale apparve come un'operazione dal chiaro intento 'ostruzionistico' e, a onor del vero, probabilmente lo era. Come dimostra il fatto che uno degli aspetti sui quali maggiormente si concentrò il dibattito risultò essere una questione tutto sommato di non primaria importanza: quella, cioè, della personalità giuridica del PNF.

“È dubbio se ad esso sia stata attribuita una personalità giuridica sia pubblica che privata”⁽⁹⁷⁾ notava, ad esempio, Santi Romano, rilevando come la Legge 14 giugno 1928, n. 1130, l'avesse riconosciuta ai singoli Fasci, alle Federazioni e alla Direzione⁽⁹⁸⁾, ma non al partito in sé. E se manifestazione esplicita di volontà non v'era stata, da ciò si sarebbe dovuto dedurre l'intenzione del legislatore di non riconoscere la personalità giuridica al PNF. Risulta persino superfluo notare come dietro questa capziosa disputa si celasse l'intenzione di ridimensionare non solo e non tanto il ruolo del partito politico, ma soprattutto quello che esso significava, ossia una potenziale testa di ponte utile ai costituzionalisti più allineati con il regime per dare l'assalto alla fortezza metodologica eretta dalla scuola nazionale. E non è affatto indifferente neppure la data di questa presa di posizione di Romano: il 1933, anno in cui l'ordinamento costituzionale italiano era già stato largamente sconvolto dalle riforme del regime.

Sulla medesima falsariga di Romano troviamo poi anche Oreste Ranalletti che, a differenza del collega, scelse di affrontare il tema in maniera nient'affatto accidentale, ma prendendolo invece decisamente di petto, tanto da promuovere addirittura un Convegno, nel 1936, sulle tre esperienze contemporanee di Stato a partito unico (Italia, Germania, Russia, esaminate ciascuna da un relatore d'eccezione: nell'ordine Schmitt, Ambrosini e lo stesso Ranalletti). Nella

⁽⁹⁷⁾ S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1933, p. 126.

⁽⁹⁸⁾ Il riconoscimento della personalità giuridica alla Direzione del partito e alle Federazioni, oppure ad enti da esse creati, era prevista dalla L. 14 giugno 1928, n. 1310. Un elenco cospicuo di enti riconosciuti, almeno fino al 1928, è contenuto nel volume edito dalla Camera dei Deputati *La legislazione fascista 1922-1928*, vol. I, Roma, 1929.

sua relazione sul caso italiano ⁽⁹⁹⁾ Ranelletti ripercorre l'identico argomento formalistico utilizzato da Romano: in assenza, cioè, di una esplicita volontà statutale di riconoscere il requisito (che, come visto sopra, esisteva soltanto per alcune articolazioni, ma non per l'intero PNF), non è possibile attribuirlo implicitamente, deducendone l'esistenza da questo o quell'atto. Non osta, prosegue Ranelletti, "che il partito abbia organi propri; che per mezzo di essi eserciti un potere disciplinare sui suoi membri; che abbia un patrimonio e un bilancio preventivo e un conto consuntivo; sono elementi che possono trovarsi in qualunque associazione, anche non eretta a persona giuridica [...] vi può essere persona giuridica solo se vi è il *riconoscimento* dello Stato, cioè l'atto (espresso o tacito) dello Stato, che ad una data unità di fatto (associazione, istituzione, compendio patrimoniale) conceda la capacità di diritto" ⁽¹⁰⁰⁾. E questa, per l'appunto, "non può dimostrarsi concess[a] al Partito nazionale fascista" ⁽¹⁰¹⁾.

Siamo di fronte a posizioni fuori dal tempo? Tutt'altro. Per quanto le voci di Romano e Ranelletti possano suonare particolarmente stonate a metà degli anni Trenta, con il PNF cioè già abbondantemente assorbito nell'ordinamento statutale fascista, in realtà esse colpiscono perfettamente il bersaglio polemico contro il quale erano orientate, ossia la pretesa della dottrina di regime di riscrivere lo statuto epistemologico della scienza costituzionalistica. Ranelletti non se lo nasconde e conclude la sua dissertazione in modo assai significativo: la dottrina deve tenere conto e interpretare le novità introdotte dal regime, ma senza dimenticare mai un'altra prioritaria esigenza: quella di "mantenere fermi i concetti ed i principi cui era pervenuta sulla nozione dello Stato, la sua potestà *sovrana* d'impero, la sua posizione rispetto al gruppo sociale in esso organizzato, cioè al popolo, le sue finalità e le funzioni corrispondenti" ⁽¹⁰²⁾. Come a dire che ogni innovazione costituzionale intro-

⁽⁹⁹⁾ O. RANELLETTI, *Il PNF nello Stato italiano* (1936), ora in ID., *Scritti giuridici scelti*, vol. I, Napoli, Jovene, 1992.

⁽¹⁰⁰⁾ Ivi, p. 478.

⁽¹⁰¹⁾ *Ibidem*.

⁽¹⁰²⁾ Ivi, p. 479. Il corsivo della citazione, tutt'altro che insignificante, è dello stesso autore.

dotta o introducibile dal regime poteva essere interpretabile (e perciò poteva avere dignità giuridica) solo a patto di trovarle una collocazione dentro gli schemi e le categorie sistematiche dello *Stato persona*.

La distanza tra le posizioni è evidente, anche se a volte gli esiti risultano persino paradossali. Basti pensare che proprio sulla questione della personalità giuridica, intervenne — dalla opposta sponda dottrinale rispetto a Ranelletti — anche Costamagna, il quale curiosamente giunse alla medesima conclusione di Ranelletti, anche se, ovviamente, sulla base di ben altri argomenti. “La verità”, afferma Costamagna, “è che il PNF, pur essendo istituzione, [...] non è persona, né di diritto pubblico, né di diritto privato”⁽¹⁰³⁾, per il semplice motivo che “la dottrina politico nazionale non [considera] ammissibile la soggettività giuridica nel sistema di diritto pubblico interno”⁽¹⁰⁴⁾. Così il giurista ligure rovescia gli argomenti degli avversari a proprio favore e nel suo pensiero la negazione della personalità giuridica del PNF non passa già per la constatazione dell’assenza del requisito, ma per la ben diversa constatazione dell’inconsistenza della categoria! E sul punto decide di giocare a carte scoperte, ammonendo chi pensasse di poter impantanare l’opera di riforma del diritto costituzionale nelle sabbie mobili del formalismo: “Il Partito Nazionale Fascista [...], nonostante la buona volontà degli evolucionisti, non può spiegarsi alla stregua [...] dei concetti politici e giuridici propri del costituzionalismo dottrinario”⁽¹⁰⁵⁾; e questo per un motivo piuttosto semplice: perché di essi, il PNF “esprime l’aperta negazione”⁽¹⁰⁶⁾.

L’intera questione della sistematizzazione giuridica del Partito Nazionale Fascista si svolse pertanto all’interno dello spazio delimitato da queste posizioni estreme: da un lato chi lo utilizzava — come Costamagna e Panunzio — per scardinare alla radice l’intera costruzione dogmatica di tradizione liberale e dall’altra chi — come Ranelletti ad esempio — si dimostrava disponibile al confronto solo

⁽¹⁰³⁾ C. COSTAMAGNA, *Elementi di diritto pubblico fascista*, UTET, Torino, 1934, p. 293.

⁽¹⁰⁴⁾ *Ibidem*.

⁽¹⁰⁵⁾ *Ivi*, p. 289.

⁽¹⁰⁶⁾ *Ibidem*.

a condizione di tenere ferme tutte le categorie concettuali precedentemente acquisite. Va da sé che la maggior parte della dottrina si collocò su posizioni intermedie.

Più vicini alle posizioni della dottrina liberale si dimostrarono ad esempio Emilio Crosa e Benedetto Liuzzi. Il primo, pur dimostrandosi disponibile a riconoscere l'esistenza di un fattore politico ⁽¹⁰⁷⁾ all'interno della sfera costituzionale, si schierò per la negazione della personalità giuridica in capo al partito, confutando la tesi di coloro che la ritenevano esistente (per via dell'approvazione tramite Regio Decreto dello Statuto del PNF) con questo argomento: "Il nostro ordinamento giuridico non attribuisce valore di riconoscimento indiretto all'approvazione dello Statuto di un ente, distinguendo tra atto costitutivo e Statuto" ⁽¹⁰⁸⁾. Maggiormente possibilista fu invece un giovane giurista poi prematuramente scomparso, Benedetto Liuzzi, il quale si dimostrò disponibile a riconoscere al PNF quantomeno la personalità giuridica di diritto privato, anche se non quella di diritto pubblico. Tuttavia, nella sua opera risulta particolarmente evidente la volontà di normalizzare le innovazioni introdotte dal regime, di piegarle alle categorie tradizionali anche a costo — o forse proprio con l'intento — di disinnescarne la portata rivoluzionaria. Ad esempio, egli giunse a mettere in dubbio che quella del 'Duce' fosse una qualifica pubblica, derubricandola invece a "persona privata che nutre certe aspirazioni politiche" ⁽¹⁰⁹⁾ e persino a negare la necessaria unicità del PNF, mai effettivamente prescritta esplicitamente da alcun atto normativo e quindi da considerarsi una mera situazione di fatto, potenzialmente mutevole, purché eventuali nuovi partiti rispettassero la normativa vigente e, in particolare, non svolgessero attività contraria all'ordine nazionale dello Stato, così come prescriveva il Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza.

Tra la fine degli anni Venti e la prima metà degli anni Trenta, insomma, l'interpretazione giuridica della posizione e delle funzioni

⁽¹⁰⁷⁾ Cfr. E. CROSA, *Il fattore politico e le costituzioni in Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranalletti nel XXXV anno d'insegnamento*, vol. I, Padova, Cedam, 1931.

⁽¹⁰⁸⁾ E. CROSA, *Diritto costituzionale*, Torino, UTET, 1937, p. 479.

⁽¹⁰⁹⁾ B. LIUZZI, *Il Partito Nazionale Fascista nel diritto pubblico italiano*, Roma, Casa Editrice del Foro Italico, 1930, p. 84.

del PNF nell'ordinamento italiano rappresentò il terreno privilegiato di scontro tra i sostenitori della dogmatica tradizionale e quei giuristi che auspicavano invece un radicale rinnovamento in senso fascista della stessa. Perché, in fondo, insistere ne "l'errore fondamentale di tutti coloro che si sono accaniti a studiare il Partito senza abbandonare i vecchi concetti e le vecchie formule" ⁽¹¹⁰⁾ rappresentava solo il punto di partenza di uno scontro dottrinale che aveva contorni e obiettivi polemici assai più ambiziosi. Lo nota chiaramente Fragapane, nel suo contributo al già citato volume collettaneo curato da Oddone Fantini: "In altri termini", riconosce il giurista, "il problema della posizione teorica del Partito viene ad essere la parte centrale di un problema più vasto ed arduo: l'elaborazione del nuovo Diritto pubblico" ⁽¹¹¹⁾.

Si potrebbe naturalmente proseguire ancora nelle citazioni e rammentare molti altri contributi (tra gli altri particolarmente significativi potremmo menzionare Guido Bortolotto e Pietro Chimienti, ad esempio, tra le voci più vicine alle posizioni dei giuristi *engagés* che a quelle della dottrina tradizionale), ma la sostanza del nostro discorso non cambierebbe di molto. Quanto interessa mettere a fuoco, infatti, è l'idea che fu sulla pelle del partito che si giocò buona parte dello scontro metodologico che scosse la dottrina giuspubblicistica italiana nei primi anni del regime fascista. E che ciò fu possibile perché il partito politico rappresentava il punto di emersione più eclatante del difficile rapporto tra diritto e politica, espunto dalla ricostruzione orlandiana attraverso il semplificatorio assunto dell'estraneità della seconda rispetto al primo e reintrodotta invece dalla giuspubblicistica di regime attraverso l'ancor più semplicistica idea secondo la quale tutto avrebbe dovuto uniformarsi ai nuovi principi politici della rivoluzione fascista, compreso lo strumentario tecnico dei giuristi.

Si tratta, a questo punto, di capire quale fu l'esito di questo drammatico *Methodenstreit*, combattuto senza esclusione di colpi. Le impressioni, a conti fatti, sembrano essere due. La prima è che nessuna delle due fazioni ne uscì davvero vincitrice; la seconda è che,

⁽¹¹⁰⁾ G. FRAGAPANE, *Il Partito nello Stato*, in *Il Partito Fascista*, cit., p. 87.

⁽¹¹¹⁾ *Ibidem*.

tutto sommato, l'esito che si determinò era probabilmente scontato in partenza.

Per quanto concerne la mancata prevalenza di una parte sull'altra, l'evidenza principale dalla quale si debbono prendere le mosse è che, certamente, non riuscì a prevalere la dottrina *engagé*. A partire proprio dall'interpretazione del ruolo e delle funzioni del PNF, la cosa risulta quanto mai evidente. La giuspubblicistica fascista infatti — a fronte delle bellicose dichiarazioni di intenti — non riuscì affatto ad utilizzare il partito come testa di ariete per scardinare l'arrocco della dottrina liberale. Perché, in fin dei conti, non riuscì a spingersi molto più in là della semplice ricognizione di un'evidenza legislativa e cioè quella dell'inserimento organico del partito nello Stato e della sua relativa dipendenza funzionale da esso. Tuttavia, per i sostenitori della tesi che riteneva il partito essere divenuto un organo dello Stato tale evidenza era carica di ben altri contenuti. Essa doveva sancire, infatti, il definitivo abbattimento della barriere che la dottrina tradizionale aveva eretto tra diritto e politica e il conseguente venir meno di uno dei presupposti fondamentali di tutta la teorica orlandiana. Paradossalmente però, produsse risultati del tutto opposti. Perché se è vero che la cultura costituzionale liberale aborrisce l'idea di una commistione tra partito e Stato, ossia tra politica e diritto, è altrettanto vero che con la statalizzazione del PNF, il fascismo non fece altro che riportare il problema partito all'interno del terreno più congeniale alla scuola giuridica nazionale, quello cioè della dottrina dello Stato. Si è già accennato alle ragioni che spinsero Mussolini a schiacciare sullo Stato l'intero portato della rivoluzione fascista. Qui interessa invece sottolineare le conseguenze di quella operazione, volta a far coincidere il fascismo con l'ordinamento statale fascista. E la conseguenza fondamentale per la dottrina di regime fu che essa venne messa di fronte ad un'alternativa drammatica ma ineludibile: rifondare interamente in senso fascista la *Staatslehre* italiana, a partire dalla sua stessa grammatica elementare, oppure fallire il proprio compito. E fu proprio questo secondo esito quello che si verificò. Perché i giuristi di regime non riuscirono a sostituire alle categorie tradizionali nuovi e più efficaci criteri interpretativi. E non ci riuscirono perché troppo spesso, proprio a cominciare dall'interpretazione del PNF, si rifugiarono nella sfera del metagiuridico, finendo così per

contribuire ad acuire quelle lacune che essi stessi avevano denunciato nelle pagine più convincenti delle loro ricostruzioni.

Ma a ben vedere, neppure la scuola giuridica nazionale riuscì a raggiungere tutti i propri obiettivi. Conseguì, certo, il più immediato e forse anche il più significativo. Riuscì cioè a difendere le proprie categorie dogmatiche e, attraverso esse, probabilmente anche la sua stessa identità disciplinare. Vi riuscì perché dimostrò una straordinaria tenacia nel resistere al progetto eversivo dei giuristi *engagés*. Ma vi riuscì anche e soprattutto grazie alla persistente capacità interpretativa che le categorie concettuali prodotte dalla riflessione orlandiana seppero mantenere, risultando così un patrimonio troppo prezioso per poter essere abbandonato senza rimpianti. Quanto invece la dottrina tradizionale non riuscì ad affermare fu il dogma che, ci pare, rimase sempre costantemente sotteso alle ricostruzioni degli esponenti della scuola giuridica nazionale e cioè l'idea che fosse sostanzialmente impossibile ricostruire una teoria del diritto costituzionale al di fuori degli schemi rodati e affidabili del *Rechtsstaat* ⁽¹¹²⁾. Ancora una volta, la tormentatissima questione dell'interpretazione circa il ruolo del partito sta lì a dimostrarlo. Perché se la giuspubblicistica di regime non fu capace di sistematizzare il PNF all'interno di una complessiva interpretazione costituzionale che fosse capace di proporsi come alternativa a quella orlandiana, è pur vero che di converso il partito, per la dottrina di tradizione liberale, rimase sempre un soggetto sostanzialmente estraneo alla sistematica costituzionale, perché — al di fuori della teorica del *partito parlamentare* — lo Stato di diritto non poteva concepirne alcun diverso ruolo.

È per questo che l'esito del *Metodhenstreit* italiano ci pare fosse, in un certo senso, prevedibile in partenza. Perché ad ipotecare il ri-

⁽¹¹²⁾ Tale dogma, paradossalmente, svela tutta la politicità di quella ricostruzione che i suoi interpreti sostenevano eminentemente tecnica, proprio perché ricostruita sulla estromissione della sfera politica dal tempio del diritto. Si trattava di un aspetto che, del resto, non era sfuggito allo sguardo dei commentatori più attenti. Faceva notare, già nel 1933, Perticone: “non vi è interpretazione o considerazione di un sistema d'imperativi giuridici che non riposi su un principio politico; l'agnosticismo liberale è tutt'altro che agnostico in tema di limiti dell'attività statale, che tocchi la libertà della persona e la difesa dei beni [...]. L'indipendenza del metodo giuridico non deve portare alcuno nell'incoscienza dei rapporti tra momento giuridico e momento politico” (G. PERTICONE, *Questioni di principio: Stato e Diritto-Stato e Partito*, in « Lo Stato », 1933, p. 326).

sultato di quella formidabile disputa che si svolse attorno al ruolo del partito politico stava un'opzione di fondo che accomunava entrambe le ricostruzioni: ossia l'adesione ad un paradigma stato-centrico forte. Rimanendo all'interno del quale, la discussione non poteva che finire in un *cul de sac* che, in fin dei conti, coincideva con i confini di un rigoroso statualismo e della sua conseguente traslazione teoretica, ossia la *Staatslehre*. Vi era chi di essa intendeva riproporre un'interpretazione datata ma familiare, con il proposito neppure troppo celato di trasformare lo Stato di diritto in un assoluto giuridico, collocato in un empireo sottratto ad ogni temporalità; e vi era chi, invece, la *Staatslehre* voleva rivoluzionare dalle fondamenta, a partire proprio dalle singole tessere dogmatiche che ne avrebbero poi (ri)composto il mosaico. Ma il problema è che il partito politico mal si coglie rimanendo entro un'ottica rigidamente stato-centrica. Rimanendo entro quei binari ci si condanna sostanzialmente ad una scelta obbligata: quella di schiacciare il partito politico sugli organi dello Stato. E, in questa ottica, inquadrarlo come un'articolazione di uno di essi (il *partito parlamentare* dei liberali, articolazione interna della Camera, per intendersi) oppure trasformare il partito stesso in organo (come il *partito nazionale di Stato* fascista) rappresentano null'altro che due facce, pur assai diverse, di una medesima medaglia.

Per uscire dall'impasse occorrerà allora attendere l'avvento di un nuovo schema teorico: l'abbandono cioè delle dottrine dello Stato e la scoperta delle dottrine della costituzione. Ma per compiere il passaggio dalla *Staatslehre* alla *Verfassungslehre* era necessario rompere quella interpretazione troppo rigidamente stato-centrica che accomunava sia la giuspubblicistica liberale sia buona parte della dottrina fascista. E se i primi segnali di cedimento di questo paradigma ci sembrano chiaramente rinvenibili già nel corso del ventennio, assumendo durante gli anni Trenta un'evidenza sempre maggiore, occorre anche cercare di inquadrare questo mutamento all'interno di un quadro europeo in cui il tipo di statualismo assunto come riferimento dal regime fascista non rappresentava certamente l'unica opzione possibile.

CAPITOLO SECONDO
ALTRE IMMAGINI DEL PARTITO

1. Lo Stato di partito: la dottrina del Terzo Reich. — 2. Il Partito nel pensiero marxista: da Lenin a Gramsci. — 3. « Parte totale ».

1. *Lo Stato di partito: la dottrina del Terzo Reich.*

Contestualizzare la riflessione della dottrina fascista sul rapporto tra Stato e partito, inserendola più profondamente all'interno del proprio tempo, comporta la necessità di ampliare leggermente il punto di vista per spingersi a considerare almeno altre due esperienze che possiamo ritenere fondamentali per gli anni Trenta: quella della dottrina nazionalsocialista tedesca e quella della elaborazione teorica marxista (gramsciana in particolare). Ambedue giunsero infatti a teorizzare una relazione tra Stato e partito assai diversa dalla lettura ufficiale che il regime fascista offriva del PNF, quella cioè di un ente trasformato in organo dello Stato e quindi pienamente inserito all'interno della catena gerarchica e di comando statale.

L'esperienza della Germania nazionalsocialista potrebbe apparire come quella certamente più vicina al fascismo italiano, essendo sostanzialmente due filiazioni del medesimo ceppo politico. E in effetti le numerose analogie tra i due regimi stimolarono, negli anni, una notevole messe di riflessioni volte a confrontarli ⁽¹⁾. Tuttavia, da

(1) Una interessante palestra di discussione, a questo proposito, fu la rivista « Lo Stato », fondata da Ettore Rosboch e Carlo Costamagna, che fu sempre molto attenta a dare spazio ad importanti autori tedeschi (tra i quali Schmitt) e alla comparazione tra Italia e Germania. A mero titolo d'esempio si possono infatti citare: G. GLAESSER, *Stato e Partito in Germania*, in « Lo Stato », 1934, pp. 250 e ss.; E.L., *La dottrina italiana del diritto vista dal di fuori*, in « Lo Stato », 1940, pp. 177 e ss.; S. VILLARI, *L'idea dell'Impero*

tali riflessioni emerse con chiarezza che le differenze tra fascismo e nazismo non erano certamente meno significative delle analogie. E non ci si riferisce tanto ai ripetuti tentativi di rivendicare — pur nel costante rispetto reciproco — la superiorità politica, spirituale o culturale dell'una esperienza sull'altra, che potremmo anche rubricare come esercizi di virilità retorica. Si allude piuttosto a discrasie più profonde, radicate nelle rispettive culture costituzionali e aventi ad oggetto, per essere ancora più precisi, la ricostruzione teorica di tutto quel complesso di interazioni esistenti tra la dimensione statale e la sfera sociale ad essa sottesa (2). Con conseguenze di primaria importanza sullo stesso oggetto di questo lavoro e cioè sul rapporto tra il partito e lo Stato.

Su quale fosse il ruolo che Mussolini ritagliò al PNF si è detto nel paragrafo precedente. Il paradigma di riferimento era quello di un marcato statualismo. L'edificio costituzionale voluto dal fascismo e celebrato dai suoi retori, presupponeva infatti, come detto, un partito unico sostanzialmente statalizzato. Privato di autonomia politica, subordinato sia sotto il profilo funzionale, sia sotto il profilo organico alle istituzioni dello Stato, il PNF venne sostanzialmente trasformato in un sacerdote (ancorché autorevole) del regime, in organizzatore (certo utilissimo) della vita sociale, in abile regista del consenso e di tutte le liturgie del potere. Un ruolo certo non trascurabile insomma, ma pur sempre eterodiretto e per questo, almeno in tal senso, marginale.

Tuttavia, come detto, questa non era l'unica lettura possibile del rapporto tra Stato e partito. Muovendo infatti dalle premesse analoghe a quelle che animarono la fondazione dell'edificio fascista, si poteva infatti pervenire anche ad esiti del tutto differenti. Come accadde nel Terzo Reich.

e *l'idea del Reich*, in «Lo Stato», 1941, pp. 90 e ss.; J. EVOLA, *Sulle differenze fra la concezione fascista e nazista dello Stato*, in «Lo Stato», 1941, pp. 143 e ss.

(2) Come esempi di chiare prese di distanza dalla cultura giuspolitica del Terzo Reich, provenienti peraltro da indirizzi metodologici completamente diversi, potremmo citare: C. LAVAGNA, *La dottrina nazionalsocialista del diritto e dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1938, C. CURCIO, voce *Partito*, in *Dizionario di politica*, a cura del PNF, vol. III, Roma Istituto della Enciclopedia Italiana, 1940, in particolare p. 380 e, di quest'ultimo autore, anche ID., *Germanismo antiromano?*, in «Lo Stato», 1933, pp. 702 e ss.

Un buon punto di partenza per inquadrare il dibattito che sul problema partito produsse la dottrina della Germania nazionalsocialista ci pare il denso libello di Carl Schmitt, dal titolo *Staat Bewegung Volk*, dato significativamente alle stampe in Germania proprio nel 1933 e poi tradotto e pubblicato in Italia appena due anni dopo, a cura di Delio Cantimori, all'interno di una raccolta che conteneva altri due scritti del giurista di Plettenberg ⁽³⁾.

Il punto di vista assunto da Schmitt nel descrivere la costruzione del nuovo Stato appena sorto è, come è noto, di radicale discontinuità col passato weimariano. “Die Weimarer Verfassung gilt nicht mehr” ⁽⁴⁾ è la celeberrima affermazione con la quale Schmitt, nella prima pagina del suo saggio, sgombera subito il campo da ogni dubbio. La legalità costituzionale tedesca non poteva più essere interpretata sulla base delle categorie tradizionali e, contro le “falschen juristischen Konstruktionen” che miravano a riportare il Terzo Reich sui binari del costituzionalismo classico, egli sottolineava la necessità che il nuovo Stato tedesco avesse un suo proprio (e cioè nuovo) diritto.

E su quali basi tale diritto dovesse essere costruito, Schmitt, ancora prima di spiegarlo, lo suggerisce dimostrando di aderire ad un'affermazione fatta da Rudolf Hess, il quale — parlando del Congresso della NSDAP di Norimberga del 1933 — aveva definito tale congresso come una sorta di Parlamento del nuovo Stato. La provocazione, già chiara di per sé, suona ancora più clamorosa se letta in lingua originale, con quella equiparazione tra *Parteitag* (congresso) e *Reichstag* (parlamento) lanciata spudoratamente a suggerire un'analoga equiparazione tra *Partei* e *Reich*, tra partito e Stato.

Potrebbe stupire ritrovare Schmitt su posizioni entusiaste e fiduciose nei confronti del partito politico, alla luce della non particolare considerazione che il giurista aveva dedicato ad esso

⁽³⁾ C. SCHMITT, *Staat Bewegung Volk*, Hamburg, Hanseatische Verlagsanstalt, 1933. Lo scritto venne poi tradotto e inserito (assieme ad altri due saggi: il celeberrimo *Der Begriff des Politischen* e *Staatsgefüge und Zusammenbruch des zweiten Reiches. Der Sieg des Bürgers über den Soldaten*) in C. SCHMITT, *Principi politici del nazionalsocialismo*, Firenze, Sansoni, 1935.

⁽⁴⁾ C. SCHMITT, *Staat Bewegung Volk*, cit., p. 5.

negli scritti degli anni di Weimar. Ma non v'è contraddizione. Anche allora, la principale preoccupazione di Schmitt era quella di reperire un convincente principio di unità politica in grado di rappresentare il sostrato sostanziale della costituzione statale e, per raggiungere questo scopo, non poteva contare sui partiti politici (al plurale) weimariani, essendo essi finalizzati a costruire solo piccole e parzialissime monadi di unità, inevitabilmente destinate a vanificare, proprio in virtù della loro pluralità, la possibilità di individuare un unico e generale principio di unità politica. Ma nella Germania del 1933 la situazione era mutata radicalmente, soprattutto dopo la legge del 14 luglio 1933 (la c.d. *Gesetz gegen die Neubildung von Parteien*) che aveva trasformato il Reich in un regime a partito unico. E proprio l'unicità della NSDAP consentiva a Schmitt di rileggere il principio di unità politica alla luce della nuova situazione tedesca rielaborandolo sulla base della sua nota teoria tripartita.

Le tre membra (*Dreigliederung*) dell'unità politica sono infatti individuate da Schmitt proprio nelle componenti che danno il titolo al saggio: *a*) lo Stato, inteso nella sua accezione di apparato o, per dirla con Schmitt stesso, di organizzazione di comando, amministrazione e giustizia (“Befehls-, Verwaltungs- und Justizorganisation” ⁽⁵⁾); *b*) il popolo, concetto nel quale Schmitt ricomprende la sfera dell'auto-organizzazione sociale, economica e persino l'autonomia amministrativa comunale; *c*) infine il movimento, che egli identifica con il partito, perché — come egli stesso si affrettava a spiegare — è il secondo che garantisce e fornisce al primo la sua precisa forma (“ihre besondere Gestalt” ⁽⁶⁾).

Appare persino superfluo notare come fosse proprio quest'ultimo elemento ad incarnare, nel pensiero di Schmitt, la novità assoluta, la grande discontinuità con lo stato di cose precedenti, l'opportunità epocale di superare definitivamente la forma tradizionale liberal-democratica, che si strutturava invece attorno a due soli elementi: lo Stato e l'individuo. Ma più ancora che il numero degli elementi della forma statale, per Schmitt, contava la relazione tra essi. La liberaldemocrazia infatti, secondo Schmitt, si caratterizzava soprattutto per la strutturale contrapposizione (*Gegensatz*) tra lo

⁽⁵⁾ Ivi, p. 12.

⁽⁶⁾ Ivi, p. 13.

Stato e la “freie Einzelperson” (7), cioè il singolo individuo dotato di diritti, coerentemente con una determinata visione antropologica che presupponeva come ontologicamente ovvia e fundamentalmente naturale, la contrapposizione tra “staatliche Macht und individuelle Freiheit” (8). Tanto che, spiega ancora Schmitt, il processo di costruzione del significato stesso di libertà individuale si strutturava necessariamente per differenza rispetto alla dimensione statale. La libertà individuale, ancor prima di assumere un proprio e distintivo contenuto, si presentava infatti anzi tutto come “Unstaatlichkeit” (9), una definizione che potremmo rendere non solo e non tanto col termine ‘a-statalità’, quanto piuttosto facendo ricorso al concetto di anti-statalità. Il singolo individuo dotato di libertà, insomma, era tale perché, innanzi tutto, non era né un funzionario pubblico, né un militare. La distanza tra le due dimensioni — statale e individuale — appariva quindi insormontabile e ciò comprometteva inesorabilmente ogni possibilità di pensare l’unità politica. L’alternativa offerta da Schmitt, pertanto, passa attraverso l’individuazione di un ponte tra queste due realtà che veniva rappresentato dal partito il quale, in quanto *Gestalt* del movimento, si mostrava capace di agire in due direzioni, innervando sia lo Stato sia il popolo. Esso costituiva così il collegamento necessario ed indispensabile ad unire queste due dimensioni al fine non solo di evitare contrapposizioni tra esse, ma soprattutto di garantire tra loro quella omogeneità di intenti, che costituiva la cifra più profonda dell’unità politica.

In questa affermazione di Schmitt ci pare di dover scorgere una valenza che non appare come meramente descrittiva. Che il partito potesse agire come elemento di connessione, snodo o ponte che dir si voglia (il ricorso a tali immagini, peraltro, non era neppure troppo originale), significava semplicemente prendere atto del campo di azione di questo nuovo soggetto. Ma Schmitt dice qualcosa in più. Dei tre elementi citati (che l’autore definisce spesso con l’espressione “Ordnungsreihen” — traducibile con ‘serie ordinative’ o ‘ordinali’ — ma talvolta con l’assai più significativa locuzione di

(7) Ivi, p. 23.

(8) *Ibidem*.

(9) Ivi, p. 17.

“Unter-Verfassungen”⁽¹⁰⁾), era infatti il partito a ritagliarsi una posizione di preminenza, avendo il compito di sorreggere gli altri due (in quanto “Staat- und Volkstragende Partei”). E, si badi bene, tale preminenza era tutt’altro che improduttiva di conseguenze sul piano della teoria costituzionale, se lo stesso Schmitt si sentiva in dovere di precisare che proprio da essa scaturiva il significato di una fondamentale categoria dottrinale, quale quella di direzione politica (staatsrechtlichen Begriffs der politischen Führung”⁽¹¹⁾). In altre parole, Schmitt afferma che la fondamentale novità del costituzionalismo novecentesco — e cioè l’emersione di una necessaria componente di politicità nell’agire statale — sia in Germania prodotta e incarnata dall’unicità del partito che, per ciò stesso, diviene attore costituzionale di primissimo piano.

Naturalmente, anche in questo caso, restava da comprendere quale tipo di relazione esistesse tra Stato e partito. Schmitt non elude la domanda, ma a prima vista, la sua risposta si presenta piuttosto debole. Egli ripropone infatti immagini usate (in Italia, prima ancora che in Germania), quale quella che voleva Stato e partito distinti ma non separati, uniti ma non incorporati. E non manca neppure di premettere l’ovvia considerazione in base alla quale non si poteva comprendere la vera natura della NSDAP se, preventivamente, non ci si dimostrava disposti ad abbandonare le tradizionali categorie della dottrina liberal-democratica. Ma al di là di tutto questo, alcuni elementi dell’analisi schmittiana ci paiono comunque degni di nota.

Ad esempio, è innanzi tutto significativo che egli identifichi proprio nella diversa costruzione della relazione tra Stato e partito una delle fondamentali differenze tra l’esperienza tedesca e quella dell’Italia fascista. Schmitt afferma infatti che, in Italia, Stato e PNF sono legati da una relazione organica⁽¹²⁾, mentre in Germania il partito nazista non era in alcun modo qualificabile come organo

⁽¹⁰⁾ Ivi, p. 14.

⁽¹¹⁾ *Ibidem*.

⁽¹²⁾ Va notato tuttavia che, relativamente all’interpretazione del ruolo del partito nell’ordinamento fascista, egli finisce però per avventurarsi in una scivolosa distinzione tra un PNF che sarebbe “Organ des Staates” ma non “staatliches oder Staatsorgan”. Al netto di ciò, è comunque significativo notare la letteratura italiana che Schmitt cita a sostegno di questa sua affermazione, vale a dire Santi Romano e Gaspare Ambrosini. Non certo due campioni della giuspubblicistica di regime.

dello Stato. A definirlo aveva infatti provveduto la legge del 1 dicembre 1933 sulla garanzia dell'unità tra partito e Stato (*Gesetz zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat*) che aveva affermato la NSDAP essere una "Körperschaft des öffentlichen Recht" (13), un corpo di diritto pubblico. Fermandoci a questa affermazione, è quindi già possibile concludere che il rapporto tra Stato e partito in Germania si costruiva a partire da un presupposto di autonomia del secondo rispetto al primo. Ma si può dire anche di più. Si può sostenere cioè l'esistenza, nella Germania hitleriana, di una preminenza e forse anche di una predominanza del partito sullo Stato.

Certo, non si può negare che la dottrina nazionalsocialista costruì la propria teoretica sulla base di un'idea di statualità assai forte e autoritaria, non disdegnando di far ricorso alla categoria dello Stato 'totale' (14) o 'totalitario'. "Non vi è uno Stato normale che non sia totalitario" affermava infatti Schmitt: perché "ogni unità politica ha bisogno di una intrinseca logica coerenza di tutte le sue istituzioni e norme" (15). La sua polemica era tutta orientata contro il pluralismo: non solo quello politico, ma anche quello degli interessi, che egli considerava una minaccia esiziale nei confronti del principio di unità politica. Questo non significava però che il Terzo Reich negasse cittadinanza al pluralismo (ai gruppi di interesse, ai ceti, alle classi), egli si affrettava a precisare. Significava invece che tale pluralità, per non divenire una minaccia al principio di unità politica, necessitava di essere ricondotta ad uno. E questo processo poteva essere garantito solo da uno "starker Staat" (16), da uno Stato forte, la cui unitaria struttura era in grado di disciplinare e organizzare tutta la

(13) Si confronti al proposito, l'utile compendio di legislazione di rilievo costituzionale di E. FORSTHOFF, *Öffentliches Recht*, Hamburg, Hanseatische Verlagsanstalt, 1935, p. 12. Per maggiori informazioni circa la natura giuridica dei corpi di diritto pubblico, si cfr. la prima parte del volume dello stesso autore: E. FORSTHOFF, *Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat*, Tübingen, Mohr, 1931, in particolare pp. 1-27.

(14) Cfr., ad esempio, le celebri opere di C. SCHMITT, *Die Wendung zum totalen Staat*, (1931), ora in Id., *Positionen und Begriffe im Kampf Weimar-Genf-Versailles, 1923-1939* Hamburg, Hanseatische Verlagsanstalt, 1940; E. FORSTHOFF, *Der totale Staat*, Hamburg, Hanseatische Verlagsanstalt, 1934.

(15) C. SCHMITT, *La categoria del 'Fuerbrer' come concetto fondamentale del diritto socialnazionalista*, in « Lo Stato », 1933, p. 835.

(16) SCHMITT, *Staat Bewegung Volk*, cit., p. 33.

variegata molteplicità di interessi principalmente perché improntata ad un principio fondamentale: quello di *Führertum*, ossia il principio del comando. Principio dal quale derivavano poi gli altri, non meno fondamentali e ad esso etimologicamente connessi, di direzione (*Führung*) e capo (*Führer*) e dai quali — nella ricostruzione di Schmitt — scaturivano conseguenze pratiche di primaria importanza, quali, su tutte, la necessità di sostituire il voto — che era legittimazione dal basso — con la più moderna idea di scelta effettuata dal capo, che era invece assunzione di responsabilità proveniente dall'alto. Non è questa la sede per addentrarsi nell'approfondimento di questi aspetti — pur fondamentali — del pensiero schmittiano. Ai nostri fini può infatti risultare sufficiente notare come lo statualismo nazionalsocialista si presentasse però dotato di caratteri profondamente diversi da quelli che aveva assunto in Italia.

La monolicità del totem statuale, in Italia, venne infatti incrinata dal fascismo solo in maniera assai relativa. Gli esempi sono molti e molti se ne sono fatti nelle pagine precedenti, ma la sostanza fu che il regime riuscì a fascistizzare lo Stato, il quale però rimase sé stesso, padrone di tutta la propria autorità, così come lo era stato durante l'età liberale. In Germania, invece, nella monolitica costruzione statale che vantava tra i propri costruttori voci prestigiosissime come quella di Hegel, si aprì più di una falla.

Ad esempio, l'idea stessa di *Führer* — intesa come categoria concettuale — assunse infatti in Germania una autonomia infinitamente superiore e assolutamente non paragonabile a quella che in Italia ebbe il duce del fascismo ⁽¹⁷⁾. Mussolini era certo il duce, ma quando egli impartiva un ordine, quest'ultimo assumeva sempre la forma canonica di un atto istituzionale. Veniva cioè impartito *attraverso* lo Stato. In ciò ebbe probabilmente un ruolo fondamentale il perdurare di quella diarchia che costrinse sempre Mussolini a dover

⁽¹⁷⁾ Per una interpretazione radicalmente volta ad escludere l'esistenza di una ogni rilevanza giuridico-costituzionale del titolo di "Duce", cfr. LIUZZI, *Il Partito Nazionale Fascista*, cit., p. 84. Nello stesso senso si pronunciò anche Biscaretti di Ruffia, secondo il quale 'Duce' altro non era che la formula utilizzata per indicare "il Capo del Governo considerato nelle relazioni giuridiche col Partito". Cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Il procedimento di nomina del Capo del Governo*, in « Archivio di diritto pubblico », 1937, fasc. II, p. 387.

fare i conti con l'istituzione monarchica ⁽¹⁸⁾. La rilevanza del *Führer*, viceversa, venne ricostruita dalla dottrina tedesca a prescindere dalla carica istituzionale che Hitler ricopriva: l'emersione di questa nuova categoria, cioè, possiamo ritenerla sostanzialmente svincolata ed autonoma rispetto all'apparato di comando statale.

Inoltre, un secondo e non meno importante cedimento dello statualismo germanico è da registrarsi proprio sul versante del partito politico che si presentava autonomo e distinto rispetto allo Stato, sia sotto il profilo teorico, sia sotto il profilo pratico. Analizzando la questione dal primo punto di vista, si è già detto di come la NSDAP godesse di autonomia concettuale rispetto allo Stato. Ma il ragionamento può essere spinto anche un po' più in là. Il partito, proprio in quanto *Gestalt* del movimento, poteva a buon diritto essere considerata un *prius* rispetto allo Stato-apparato che dal movimento veniva innervato. La NSDAP si trovava cioè in una situazione di superiorità rispetto alla macchina amministrativa. E non era solo Schmitt a sostenerlo. Se Stuckart e Albrecht non lesinano espressioni retoriche, parlando di un apparato statale "blutvoll gestaltet" ⁽¹⁹⁾ dal partito, ancora più esplicito è Gottfried Neeße, uno dei giuspubblicisti più organici al regime hitleriano, il quale parla chiaramente di priorità del partito (*Vorrang der Partei*) sullo Stato, aggiungendo che l'imponente questione del rapporto tra Stato e partito poteva essere risolta solo a patto di assumere come punto di partenza del ragionamento proprio il concetto di movimento nazionalsocialista ("wenn in der nationalsozialistischen Bewegung der Ausgangpunkt der Betrachtung gesucht und gefunden wird" ⁽²⁰⁾). Era il movimento, e quindi il partito in cui esso trovava

⁽¹⁸⁾ Per una ricostruzione del ruolo svolto dalla Corona durante il regime, si veda P. COLOMBO, *La monarchia fascista*, cit., nonché F. QUAGLIA, *Il Re dell'Italia fascista: forma di governo e costituzione nel regime dittatoriale*, Roma, Aracne, 2008. Per un'inquadramento cronologicamente più ampio dell'istituto monarchico nella storia costituzionale italiana, cfr. P. COLOMBO, *Il Re d'Italia. Prerogative costituzionali e potere politico della Corona 1848-1922*, Milano, F. Angeli, 1999.

⁽¹⁹⁾ W. STUCKART-W. ALBRECHT, *Neues Staatsrecht*, Leipzig, Verlag W. Kohlhammer, 1937, p. 38.

⁽²⁰⁾ G. NEEßE, *Partei und Staat*, Hamburg, Anseatische Verlagsanstalt, 1936, pp. 26-27. *Der Vorrang der Partei* è il titolo del capitolo del lavoro di Neeße cui si fa riferimento. Può risultare significativo ricordare inoltre che questo saggio venne pub-

strutturazione, insomma, la cartina di tornasole attraverso la quale si poteva risolvere il problema. Perché, prosegue ancora Neeße, era proprio il partito a fornire alla Germania contemporanea la sua impronta determinante: vale a dire l'idea nazionalsocialista. E pertanto, non si poteva che concludere aderendo allo slogan coniato da Hitler nel celeberrimo congresso di Norimberga del 1934, e che era condensato nell'espressione, assolutamente inequivoca: "Die Partei befiehlt dem Staate" (21).

Era il partito, cioè, che comandava allo Stato e tale assunto, si badi bene, risultava talmente evidente ed incontestabile da innescare addirittura una polemica sull'uso — cui si è fatto cenno nelle pagine precedenti — delle espressioni *totaler* o *totalitärer Staat*, ad opera di autori di primissimo piano, quali Schmitt e Forsthoff (22). In un'attenta nota a firma di Gustavo Glaesser, «Lo Stato», la rivista fondata e diretta da Costamagna, riportava la netta presa di posizione di Alfred Rosenberg, direttore del *Völkischer Beobachter*, l'organo di stampa della NSDAP, contro l'uso di tali locuzioni. La ragione era semplice. Affermava infatti Rosenberg: "Lo Stato non è più un ente che consista *accanto* al popolo o *accanto* al nostro movimento, sia come soprastruttura meccanica sia come strumento di dominazione, ma è *strumento della concezione del mondo* (*Weltanschauung*) nazionalsocialista" (23). La forza con la quale Rosenberg affermava la natura strumentale dello Stato era frutto della consapevolezza di quanto tale concetto, per la cultura tedesca risultasse potente. "Se noi continuassimo a parlare dello Stato totalitario, potrebbe ben succedere che, a poco a poco, presso [...] le nuove generazioni, il concetto dello Stato, come tale, tornasse a porsi come concetto centrale [...] Se noi invece accentueremo fin d'oggi [...] che è una determinata visione politica del mondo, e un determinato

blicato nella collana *Der deutsche Staat der Gegenwart*, diretta da Carl Schmitt, in cui aveva trovato collocazione, due anni prima, il saggio *Staat, Bewegung, Volk* dello stesso giurista di Plettemberg.

(21) Ivi, p. 27.

(22) Sul dibattito tedesco cfr. C. GALLI, *Strategie della totalità. Stato autoritario, Stato totale, totalitarismo nella Germania degli anni Trenta*, in «Filosofia politica», 1997, 1, pp. 27 e ss.

(23) G. GLAESSER, *Stato totalitario o Stato strumentale*, in «Lo Stato», 1934, p. 46. In corsivo nel testo.

movimento, che pretendono il diritto della totalità, allora gli sguardi delle generazioni avvenire saranno diretti, appunto, verso questa concezione e questo movimento” (24).

L’origine di ogni legittimazione, quindi, non poteva che essere il movimento nazionalsocialista; e questo valeva per ogni aspetto della teoria costituzionale nazionalsocialista, compresa la figura del capo. Notava ancora Neeße: “Der Führer ist als Führer der Bewegung zugleich Führer des Staates” (25). Hitler, cioè, era dello Stato in quanto — prioritariamente — risultava capo del movimento. Perché nell’architettura concettuale dei giuristi tedeschi, in cima alla scala gerarchica stava sempre il popolo (*Volk*), entità che aveva prodotto il movimento (*Bewegung*), il quale aveva preso la forma del partito (*Partei*) (26) che, per ciò stesso, era chiamato al compito di innervare e indirizzare lo Stato (*Staat*). Ma stando così le cose, è persino superfluo notare che tra tutti questi protagonisti della vicenda pubblicistica ve ne erano alcuni — come il *Volk* e la *Bewegung* — che risultavano realtà intangibili, volatili, meramente concettuali. Pertanto l’intera filiera *Volk-Bewegung-Partei* finiva per concentrare interamente sul partito, unico attore tangibile sulla scena (accanto allo Stato, naturalmente), tutto il peso della propria forza legittimante. E sulla base di essa, risultava pertanto naturale notare come il partito dovesse necessariamente venire prima dello Stato, dovesse risultare superiore ad esso. Tanto che era persino possibile invalidare alla radice la questione della posizione costituzionale della NSDAP, sulla base di un ragionamento molto semplice: “Die Partei hat nicht kraft Verfassung Anerkennung gefunden, sondern selbst die Verfassung gegeben” (27). Che senso aveva, in fondo, ricercare una posizione costituzionale del partito, un posizione del partito cioè ricostruibile sulla base della costituzione, senza realizzare pre-

(24) *Ibidem*.

(25) NEEßE, *Partei und Staat*, cit., p. 46.

(26) “Die Partei trägt aber nicht das Volk, sondern wird von ihm getragen”. (ivi, p. 55).

(27) H. P. IPSEN, *Vom Begriff der Partei* in « Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft », Bd. 100, H.3-4 (1940), p. 487. Sul tipo di costituzione che il partito dette allo Stato, può essere utile consultare i 25 punti del programma della NSDAP; cfr. G. FEDER (Hrsg.), *Das Programm der NSDAP und seine weltanschaulichen Grundgedanken*, Zentralverlag der NSDAP (Franz Eher Nachf.), München, 1935.

ventivamente il fatto che era stato proprio il partito a dare l'attuale costituzione allo Stato?

Dunque, per la dottrina della Germania nazionalsocialista, la priorità del partito sullo Stato era un dato di fatto. Ma sbagliammo a ritenere questa una mera enunciazione di principio. Non si trattava cioè di affermare la priorità del partito — come a volte capita di leggere in alcune opere della dottrina italiana, sulle quali ci si soffermerà meglio nelle pagine seguenti — per rendere omaggio alla precedenza logica e concettuale dell'idea rivoluzionaria sulla realizzazione concreta della stessa. La dottrina tedesca si spinge assai più in là. Se il partito era la forma del movimento dal quale proveniva ogni legittimazione, nonché l'intera *Weltanschauung* dello Stato nazionalsocialista, allora la priorità del partito sullo Stato doveva assumere un senso non solo politico ma anche pienamente giuridico. E le conseguenze giuridiche non furono di poco conto. Seguire fino in fondo la ferrea logica che aveva animato il dibattito sulla relazione tra partito e Stato, infatti, non poteva che condurre a conseguenze estreme, quali il ritenere che l'organizzazione del partito dovesse essere sostanzialmente parificata a quella dello Stato.

“Die Organisation der Partei ist öffentlich und der staatlichen Organisation gleichrang”⁽²⁸⁾ non fatica così ad affermare Ipsen. Stato e partito diventano quindi, per la dottrina nazionalsocialista, due ordinamenti giuridici aventi non soltanto pari dignità, ma anche parità di rango costituzionale. Con tutte le conseguenze del caso, come, ad esempio, la possibilità per la stessa organizzazione della NSDAP di godere “den öffentlichen Schutz des Polizei- und Strafrechts”, quantomeno nella misura in cui, aggiungeva minacciosamente Ipsen, “sie ihn sich nicht selbst zu verschaffen weiß”⁽²⁹⁾. Se il partito aveva infatti acquisito ormai il medesimo rango, la medesima importanza dello Stato, non v'era più alcuna ragione per vietargli l'utilizzo del diritto penale — analogamente a quanto aveva sempre fatto lo Stato — per reprimere comportamenti contrari alla propria disciplina interna e alla propria organizzazione. Siamo cioè di fronte ad un totale cedimento dei canoni dello statualismo classico. Lo Stato non è più quello che il liberalismo italiano prima

(28) IPSEN, *Vom Begriff der Partei*, cit. p. 487.

(29) Ivi, p. 488.

e il fascismo poi avevano descritto; non è più quel *moloch* intangibile e inarrivabile, in nome del quale qualsiasi sacrificio poteva essere richiesto ed imposto. E non lo è più, si badi bene, non perché adesso venga reinterpretato in maniera più dimessa. Ma perché esso non è più considerabile l'unico protagonista della scena pubblica. Lo *starker Staat* del Terzo Reich si erge sempre e comunque ben al di sopra degli orizzonti e degli interessi del singolo individuo. Ma egli è adesso costretto a condividere il proscenio con un co-protagonista non meno imponente di lui che, logicamente e politicamente viene prima di lui e che, soprattutto, rispetto a lui è in grado di rivendicare il medesimo grado di autosufficienza. È il partito questo nuovo protagonista, con la propria disciplina e la propria organizzazione, sfere di autonomia nelle quali lo Stato non può ingerirsi e sulle quali non ha giurisdizione. “Die innere Organisation und Disziplin der Staat- und Volktragenden Partei ist ihre eigene Angelegenheit”⁽³⁰⁾ afferma Schmitt. Ed erano una faccenda interna e propria del partito perché esso era chiamato a svolgere un compito epocale (quello di determinare le sorti del popolo tedesco) che nessuno, tantomeno un tribunale civile dello Stato, poteva togliergli. In tal senso, poteva a buon diritto concludere lo stesso Schmitt, il partito “steht [...] ganz auf sich selbst”⁽³¹⁾, riposava unicamente su sé stesso. Stato e partito nella Germania nazionalsocialista, insomma, erano divenuti ordinamenti paritetici e la costituzione del futuro, preconizzava ieratico Ipsen, avrà di fronte a sé una strada obbligata: non si preoccuperà né di ignorare né di legalizzare il partito; semplicemente: “sie wird den Staat der Partei egalisieren”⁽³²⁾.

In fondo, a ben vedere, queste conclusioni erano perfettamente coerenti con le premesse di partenza. La NSDAP non era divenuta improvvisamente un ordinamento paritetico a quello statale; lo era sempre stata. Lo notano linearmente Jhoanny e Redelberger in uno studio datato 1941, quando mettono significativamente a confronto i caratteri distintivi del partito nazista prima e dopo la conquista del potere. E se la sua forma giuridica, dopo il 1933, era quella arcinota (perché palesemente esplicitata dalla legge) di *Körperschaft des*

⁽³⁰⁾ SCHMITT, *Staat Bewegung Volk*, cit., p. 22.

⁽³¹⁾ *Ibidem*.

⁽³²⁾ IPSEN, *Vom Begriff*, cit., p. 488.

öffentlichen Rechts, la sua natura precedente viene individuata come quella di “ein Staat im Staate” ⁽³³⁾, uno Stato nello Stato, uno Stato in potenza.

2. *Il Partito nel pensiero marxista: da Lenin a Gramsci.*

Le conclusioni cui pervenne la dottrina nazionalsocialista erano, se guardate con gli occhiali dello statualismo fascista, assolutamente dirompenti. La NSDAP era un ordinamento in tutto e per tutto comparabile a quello statale. Erano due totalità che convivevano all'interno della medesima comunità di popolo. Ma per poter giungere a questa conclusione, occorreva riconoscerne la premessa indispensabile: la possibilità cioè di mettere il partito sullo stesso piano dello Stato. E ciò era possibile, nella misura in cui si ammetteva che le due realtà condividessero sostanzialmente la medesima natura; che il partito, insomma, potesse e dovesse essere considerato come uno Stato *in fieri*, come una possibilità futura di Stato.

Su questo concetto vale la pena soffermarsi. Perché questa immagine del partito come Stato potenziale, lungi dal rimanere confinata all'interno del pensiero costituzionale nazionalsocialista, conobbe al contrario una straordinaria fortuna e si diffuse praticamente in tutta Europa, divenendo forse una delle cifre caratteristiche della complessiva concezione novecentesca del partito.

L'idea del partito come Stato in divenire rappresentò infatti anche il punto di arrivo di una riflessione completamente diversa, quella marxista, il cui punto di partenza potremmo probabilmente collocare nel 1902, anno in cui venne dato alle stampe il celeberrimo opuscolo di Lenin, intitolato *Che fare?* ⁽³⁴⁾. Già in esso, infatti, emerge con chiarezza il ruolo prioritario che il partito era chiamato a svolgere nel corso del processo di trasformazione rivoluziona-

⁽³³⁾ C. JOHANNY-O. REDELBERGER, *Volk, Partei, Reich*, Berlin-Leipzig-Wien, Deutscher Rechtsverlag, 1941, p. 79. Gli autori, in realtà si spingono ancora più in avanti e, citando Goebbels, affermano che più che di “ein Staat im Staate”, si trattava di “ein Staat im Unstaate”, quasi a sottolineare l'impossibilità di definire la Repubblica di Weimar come uno Stato.

⁽³⁴⁾ V.I. LENIN, *Che fare?* (1902), in ID., *Opere scelte*, Roma, Editori Riuniti, 1975, vol. I.

ria ⁽³⁵⁾: quello cioè di infondere nel proletariato la coscienza delle proprie potenzialità. Il che significava naturalmente educarlo, ma anche organizzarlo per raggiungere l'obiettivo finale. Lenin ⁽³⁶⁾ parte quindi da un preciso assunto: quello della assoluta indispensabilità del partito politico, condizione necessaria non solo per la concretizzazione, ma — più prosaicamente — per la stessa possibilità di avviare il processo rivoluzionario di emancipazione del proletariato. Lo ricorderà, anni dopo, anche in un altro celeberrimo saggio: *L'estremismo malattia infantile del comunismo*. Qui egli critica severamente le posizioni della *grundsätzliche Opposition* (ossia l'opposizione di sinistra radicale interna al Partito comunista tedesco), la quale attaccava la prospettiva della dittatura del partito contrapponendo ad essa la dittatura delle masse ⁽³⁷⁾. “La negazione del partito e della disciplina di partito: ecco il *risultato* al quale è giunta l'opposizione. Questo equivale a disarmare completamente il proletariato” ⁽³⁸⁾ tuonava Lenin. E contro quel radicalismo di sinistra che — incoscientemente — pensava di raggiungere senza mediazioni e senza passaggi intermedi i risultati ultimi di una lotta progressiva che il comunismo sovietico portava avanti da anni e della quale Lenin conosceva tutte la difficoltà, notava ancora: “senza un partito di ferro, temprato nella lotta, senza un partito che goda della fiducia di tutti gli elementi onesti della classe, senza un partito che sappia interpretare lo stato d'animo delle masse e influire su di esso, è impossibile condurre a buon fine questa lotta” ⁽³⁹⁾.

Lenin parlava dall'alto di chi sa, per esperienza, come guidare

⁽³⁵⁾ M. JOHNSTON, *Uno strumento politico di tipo nuovo: il partito leninista d'avanguardia*, in *Storia del marxismo*, vol. III, tomo I, Torino, Einaudi, 1980, pp. 299 e ss.

⁽³⁶⁾ Sul pensiero di Lenin, cfr. S. SUPPA, *Consiglio e Stato in Gramsci e Lenin*, Bari, Dedalo, 1979; P. MELOGRANI, *Il mito della rivoluzione mondiale. Lenin tra ideologia e ragion di Stato 1917-1920*, Roma-Bari, Laterza, 1985; *Lenin e il Novecento*, a cura di R. Giacomini e D. Losurdo, Napoli, La città del sole, 1997; R. SERVICE, *Lenin. L'uomo, il leader, il mito*, Milano, Mondadori, 2001.

⁽³⁷⁾ Cfr. K. ERLER, *Die Auflösung der Partei*, in «Kommunistische Arbeiterzeitung», n. 32, 7 febbraio 1920. In realtà l'autore di questo saggio intitolato *Lo scioglimento del partito*, era Heinrich Laufenberg: Karl Erler era infatti solo lo pseudonimo sotto al quale egli si celava.

⁽³⁸⁾ V.I. LENIN, *L'estremismo malattia infantile del comunismo* (1920), in *Id.*, *Opere scelte*, Mosca, Progress, 1971, p. 549.

⁽³⁹⁾ *Ibidem*.

una rivoluzione e quali difficoltà si incontrano sulla strada per portarla a compimento, visto che nell'ottobre 1917 il proletariato russo e il suo partito comunista erano riusciti a conquistare il potere statale ⁽⁴⁰⁾. Ma di quale Stato parla Lenin? E che rapporto esisteva nella sua ottica tra Stato e partito? È in *Stato e rivoluzione*, pubblicato nel 1917, che Lenin fornisce le risposte più esaustive. Rileggendo Marx ed Engels, in diretta polemica con Kautsky e con tutte le interpretazioni deviazionistiche della socialdemocrazia, Lenin parte dall'assunto che lo Stato sia meramente uno "strumento di sfruttamento della classe oppressa" ⁽⁴¹⁾. Il presupposto dello Stato così come la società umana lo aveva sempre conosciuto era la divisione in classi e la prevalenza di una di esse sulle altre. Esso era pertanto necessario in quanto necessaria era "una organizzazione della classe sfruttatrice [...] per tenere con la forza la classe sfruttata nelle condizioni di oppressione" ⁽⁴²⁾. È perfettamente evidente che il compito del partito leninista, quindi, non poteva essere quello di inserire nel corpo statale un indirizzo o un patrimonio di principi altri. Lo Stato, per il marxismo, non corrisponde affatto ad un polo di totalità, di universalità. Non è un riferimento obbligato cui tendere, ma va inteso in tutt'altro modo. « « Distruzione del potere statale », questa « escrescenza parassitaria », « amputazione », « demolizione » di questo potere, « il potere dello Stato ormai divenuto superfluo »: è in questi termini che Marx parla dello Stato, giudicando e analizzando l'esperienza della Comune" ⁽⁴³⁾. Lenin afferma con forza l'unica strada da percorrere, che prendeva le mosse dalla necessaria soppressione dello Stato, in quanto strumento di oppres-

⁽⁴⁰⁾ Sulla rivoluzione russa e sul bolscevismo, si cfr. E.H. CARR, *la Rivoluzione russa: da Lenin a Stalin*, Torino, Einaudi, 1980; *Storia del marxismo*, vol. III, tomo I, Torino, Einaudi, 1980; V. ZASLAVSKY, *Storia del sistema sovietico. L'ascesa, la stabilità, il crollo*, Milano, Mondadori, 1991; E. CINNELLA, *La rivoluzione bolscevica. Partito e società nella Russia sovietica*, Lucca, Pacini Fazzi, 1994. Sulla storia dell'Unione Sovietica in generale, si cfr. N. WERTH, *Storia dell'Unione Sovietica*, Bologna, Il Mulino 1993 e A. GRAZIOSI, *L'Unione Sovietica 1914-1991*, Bologna, Il Mulino, 2011.

⁽⁴¹⁾ V.I. LENIN, *Stato e rivoluzione* (1917), in Id., *Opere scelte*, Mosca, Progress, 1971, p. 275.

⁽⁴²⁾ Ivi, p. 278. Il periodo è citato dal saggio del 1878 di Engels, *Il rovesciamento della scienza del signor Eugenio Dühring*, più noto come l'*Anti-Dühring*.

⁽⁴³⁾ Ivi, p. 308.

sione del proletariato. È per questo che l'orizzonte a medio termine della rivoluzione bolscevica è la dittatura del proletariato. Perché occorre innanzi tutto rimuovere lo sfruttamento. "I lavoratori hanno bisogno dello Stato solo per reprimere la resistenza degli sfruttatori" (44). Ma questa era solo una tappa intermedia. Con la conquista del potere, infatti, il proletariato sopprime lo Stato inteso come strumento di oppressione, ma eliminando lo sfruttamento, progressivamente elimina anche gli antagonismi sociali e, con essi, elimina paradossalmente anche sé stesso, in quanto classe sociale. L'orizzonte ultimo, quindi, quello dello Stato senza classi è per Lenin — come già per Engels — una situazione in cui lo stesso Stato non ha più ragione di esistere. Perché viene meno la sua funzione di intervento nei rapporti sociali. Quindi, in tal senso, lo Stato che nasce dopo la rivoluzione proletaria, "lo Stato proletario o semi-Stato" (45) come lo definisce Lenin, è inevitabilmente condannato ad estinguersi.

La prospettiva leninista, in definitiva, è quella di un potere che "non è quindi, immediatamente, il 'potere di tutto il popolo': è un potere 'di parte', come di parte è la verità; è il potere del proletariato" (46). Ma nell'ottica di un potere di parte, quello cioè della classe proletaria, e quindi di uno Stato di parte, ecco che spetterà allora all'organizzazione che incarna e rappresenta il proletariato, e cioè al partito, il compito di farsi esso stesso Stato. Beninteso, fintanto che lo Stato esista e abbia senso di esistere.

Anche per Lenin, quindi, il partito è uno Stato in potenza e, sostanzialmente, anche per lui è tale perché fatto della stessa sostanza dello Stato. Solo che la sostanza statale per Lenin non è affatto universale, ma è invece parziale e partigiana. Esattamente come quella del partito. La prospettiva di riconduzione ad unità politica di una società finalmente pacificata perché priva di conflitti di classe è rimandata nel tempo ad un approdo futuro, per raggiungere il quale, tuttavia, occorre necessariamente attraversare alcune tappe intermedie. È per questo che il partito leninista è chiamato — sulla base

(44) Ivi, p. 284.

(45) Ivi, p. 280.

(46) COSTA, *Civitas, storia della cittadinanza in Europa 4. L'età dei totalitarismi e della democrazia*, cit., p. 186.

di una lettura dei processi storici ed economici orientata in senso positivistico e meccanicistico — a sopprimere lo Stato borghese per sostituirvisi. Nel 1918, all'indomani della rivoluzione d'ottobre, in un articolo intitolato *I compiti immediati del potere sovietico*, Lenin detta l'agenda politica per l'immediato e, nel farlo, significativamente, non si rivolge allo Stato, ma al partito: "Noi, partito bolscevico, abbiamo convinto la Russia, abbiamo conquistato la Russia [...]. Ora dobbiamo amministrare la Russia" (47). In attesa di un futuro senza classi e senza Stato, il presente è appannaggio del partito leninista che, abbattuto lo Stato borghese, diviene esso stesso uno Stato, un Partito-Stato.

Assai meno deterministica e meccanicistica (e per ciò stesso più interessante e originale) fu la lettura gramsciana del marxismo e del ruolo che, in esso, era chiamato a svolgere il partito politico (48). L'insofferenza di Gramsci "nei confronti del 'marx-positivismo' coltivato dal socialismo 'ufficiale' si traduce in una forte valorizzazione del soggetto e della sua volontà creativa" (49). Egli prende infatti le mosse da una decisa rivalutazione della sfera politica e da un conseguente ridimensionamento di quella economica. È sul terreno della prima che "si deve inverare la necessità di uno sviluppo storico che l'economia può solo suffragare, ma non può economicamente produrre", perché "l'economia accumula continuamente modificazioni e sviluppi che spingono verso la realizzazione del

(47) V.I. LENIN, *I compiti immediati del potere sovietico* (1918), in ID., *Opere scelte*, Mosca, Progress, 1971, pp. 414-415. I corsivi sono dell'autore.

(48) Della sterminata letteratura gramsciana, ci si limita a richiamare solo alcune opere, quelle che sono risultate più utili alla ricostruzione del concetto gramsciano di partito politico: L. PAGGI, *Antonio Gramsci e il moderno principe*, Roma, Editori Riuniti, 1970; M.L. SALVADORI, *Gramsci e il problema storico della democrazia*, Torino, Einaudi, 1973; B. DE GIOVANNI, *Egemonia, Stato, Partito in Gramsci*, Roma, Editori Riuniti, 1977; SUPPA, *Consiglio e Stato*, cit.; N. BOBBIO, *Saggi su Gramsci*, Milano, Feltrinelli, 1990; G. VACCA, *Gramsci e Togliatti*, Roma, Editori Riuniti, 1991; *Gramsci: il partito politico nei Quaderni*, a cura di S. Mastellone e G. Sola, Firenze, CET, 2001; G. VACCA, *Vita e pensieri di Antonio Gramsci 1926-1937*, Torino, Einaudi, 2012.

(49) COSTA, *Civitas, storia della cittadinanza in Europa 4. L'età dei totalitarismi e della democrazia*, cit., p. 200.

socialismo, ma essa deve essere riassunta e riunificata entro l'azione soggettiva delle masse" (50).

Anche Gramsci avverte naturalmente con forza l'esigenza di ricondurre le distinzioni e le specificazioni dei processi storici ad unità, ma non ritiene di dover attendere, per questo, che si compia alcuna fideistica promessa di futuro. E neppure accetta di collocarsi sui binari solcati dall'idealismo italiano: né nella sua declinazione gentiliana fondata sull'unità organica dello Spirito; né nella versione crociana (per quanto il dialogo che egli intesse con Croce fu continuo e duraturo) che affidava la coniugazione ad unità ad una più elevata e superiore valutazione etica. Per Gramsci "l'unitarietà del processo deve avvenire invece all'interno dell'attività pratica degli uomini, deve essere il risultato e lo sbocco di uno sforzo storico" (51) ed è per questo che egli recupera il pensiero di Machiavelli, perché nel Segretario fiorentino egli riconosce "il fondatore di un approccio che si potrebbe chiamare 'neoumanista' perché alieno da ogni metafisica" (52).

Ma è Sorel (53), in verità, ad offrire a Gramsci il concetto chiave, utile per praticare quella lotta finalizzata a ricomporre dialetticamente i particolarismi ad unità. Il concetto è quello di 'blocco sociale', che era in grado di rappresentare al tempo stesso "unità e distinzione, direzione generale dello sviluppo e articolazione interna del grado dei processi storici" (54). Per Gramsci infatti, "la totalità non è il frutto della soppressione delle diversità, ma della loro articolazione ed omogeneizzazione" (55). Tuttavia, mentre per Sorel il

(50) C. DONZELLI, *Introduzione* (1981), in A. GRAMSCI, *Il moderno principe. Il partito e la lotta per l'egemonia. Quaderno 13. Noterelle sulla politica del Machiavelli*, Roma, Donzelli, 2012, p. 15.

(51) Ivi, p. 26.

(52) COSTA, *Civitas, storia della cittadinanza in Europa 4. L'età dei totalitarismi e della democrazia*, cit., p. 203.

(53) Il sorelismo di Gramsci, tuttavia, non è da confondersi col "sorelismo diffusosi in Italia negli anni precedenti come ideologia e credo politico dell'ala sindacalista del movimento operaio. Per Gramsci Sorel non rappresenta una posizione politica, bensì una posizione intellettuale" (PAGGI, *Antonio Gramsci e il moderno principe*, cit., p. 125).

(54) DONZELLI, *Introduzione*, cit., p. 32.

(55) Ivi, p. 34.

movimento delle forze sociali e la relativa costituzione in blocco nascevano da una dinamica di sostanziale spontaneità, Gramsci riteneva invece che la spontaneità e il fatalismo avrebbero portato alla dispersione di quelle forze sociali che occorreva invece disciplinare e organizzare. Di qui la necessità di un “soggetto politico che coordini e diriga l’azione del blocco” ⁽⁵⁶⁾, di un novello Principe dice Gramsci, giocando di sponda con gli scritti di Machiavelli. Che “potrebbe essere un capo di Stato, un capo di governo, ma anche un capo politico che vuole conquistare uno Stato o fondare un nuovo tipo di Stato; in questo senso ‘principe’ potrebbe tradursi in lingua moderna ‘partito politico’” ⁽⁵⁷⁾.

Il moderno principe gramsciano è dunque il partito politico, ma non un qualsiasi partito, bensì “il partito che vuole fondare lo Stato” ⁽⁵⁸⁾ o, come meglio specificherà in seguito nel celebre Quaderno 13, “quel determinato partito che intende (ed è razionalmente e storicamente fondato a questo fine) fondare un nuovo tipo di Stato” ⁽⁵⁹⁾. A Gramsci non interessano le interpretazioni sociologiche, né tantomeno le formulazioni di astratti principi di scienza della politica; ciò che conta è la concreta storicità dei processi, il combinarsi di precise e determinate forze sociali. Del resto, alla domanda “Quando un partito diventa « necessario » storicamente?”, egli non esita a rispondere: “quando le condizioni del suo « trionfo », del suo immancabile diventar Stato sono almeno in via di formazione e lasciano prevedere normalmente i loro ulteriori sviluppi” ⁽⁶⁰⁾. Un partito dunque è necessario quando è avviato il processo che lo porta a raggiungere il suo obiettivo e, quest’ultimo, è per Gramsci il farsi Stato. Diventare Stato è dunque il compito necessario di ogni partito politico.

Ma nell’ottica gramsciana il divenire Stato del partito politico deve essere inteso — un po’ come per Lenin — in senso letterale? Quando il partito consegue il suo obiettivo insomma, finisce per

⁽⁵⁶⁾ Ivi, p. 35.

⁽⁵⁷⁾ A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, edizione critica dell’Istituto Gramsci a cura di V. Gerratana, vol. I, Torino, Einaudi, 1975, p. 662. Quaderno 5.

⁽⁵⁸⁾ Ivi, p. 432. Quaderno 4.

⁽⁵⁹⁾ GRAMSCI, *Quaderni*, cit, vol. III, p. 1601. Quaderno 13.

⁽⁶⁰⁾ Ivi, p. 1733. Quaderno 14.

sostituire lo Stato? Diviene un Partito-Stato? La risposta pare essere negativa. Ma nell'addentrarci in questa parte della teorica gramsciana, occorre usare molta cautela. Nella sua determinazione ad analizzare concrete esperienze storiche, Gramsci esplora infatti il concreto svilupparsi delle esperienze totalitarie contemporanee, tanto da poter essere considerato "il più compiuto, si potrebbe dire il più grande, *teorico della politica nei regimi totalitari*" (61). Tuttavia, dietro a questa sua riflessione, si cela una molteplicità di chiavi interpretative, di livelli di lettura. C'è l'analisi e la critica del regime fascista, certo, ma c'è anche la sua analisi (e la sua critica) delle posizioni del partito comunista italiano (e di quelle di Togliatti in particolare) e anche di quello sovietico. E, infine, come ulteriore meta-livello, sull'intera vicenda insiste la gigantesca questione interpretativa della ortodossia o dell'eterodossia di Gramsci rispetto al marxismo-leninismo (62). Gramsci, insomma, gioca in carcere una partita assai complessa e delicata, tutta dipanata sul filo della costruzione di prospettive e pratiche politiche, dalle quale dipendevano sia le sue sorti personali, sia la sua interpretazione del socialismo.

È nella consapevolezza di questa complessità, e dell'impossibilità anche solo di provare a dipanarla in questa sede, che occorre confrontarsi con la ricostruzione gramsciana del ruolo dei partiti negli Stati totalitari. Perché neppure Gramsci si allontana dalla prospettiva della possibilità (in caso la necessità storica lo imponesse) di sopprimere le forze sociali ostili a quelle rappresentate dal partito che intende farsi stato (63); né "il totalitarismo [...] costituisce per Gramsci un elemento di per sé discriminante per la determina-

(61) C. DONZELLI, *Prefazione 2012* in A. GRAMSCI, *Il moderno principe*, cit., p. XI.

(62) Nel senso di un Gramsci pienamente inserito nella tradizione leninista si pronuncia, ad esempio, Donzelli, secondo il quale, agli occhi del grande intellettuale comunista era "più che mai opportuno un *ritorno a Lenin*, in particolare sul terreno delle alleanze di classe, necessarie per invertire la tendenza e provare a porre le condizioni per tornare a vincere la partita". Cfr. DONZELLI, *Prefazione 2012*, cit., p. XI.

(63) Di possibilità sembra infatti trattarsi, più che di necessità. Affrontando infatti nel Quaderno 13 la funzione (propria del partito totalitario) di mantenimento dell'equilibrio e di arbitrato tra gli interessi del gruppo che esso storicamente rappresenta e quello degli altri gruppi sociali, Gramsci giunge anche ad ammettere che tali partiti "procurano che lo sviluppo del gruppo rappresentato avvenga col consenso e con l'aiuto dei gruppi

zione di un giudizio politico” (64), esistendo a suo avviso ‘totalitarismi regressivi’ e ‘totalitarismi progressivi’ (65). Ma in realtà, dietro alla teoria gramsciana dei regimi totalitari, sta un approccio decisamente rinnovato (rispetto alla tradizione marxista-leninista) del concetto di Stato. Che non è più un mero strumento di repressione, ma diviene qualcosa di più. Si allude alla nota formulazione secondo la quale la nozione di Stato è, “nel significato integrale”, condensabile nella formula “dittatura + egemonia” (66). Ed è proprio il concetto di egemonia, definibile come “capacità di guidare, e quindi effettiva direzione politica, intellettuale e morale” (67) che contraddistingue il cuore del rapporto tra Stato e partito, essendo quest’ultimo il principale strumento di realizzazione dell’egemonia stessa.

È in tal senso che ci pare vada interpretata la tesi di Gramsci secondo la quale “la funzione tradizionale dell’istituto della corona è, negli Stati dittatoriali, assolta dai partiti” (68). Perché è il partito a farsi garante del processo di composizione tra le istanze delle forze sociali che egli esprime e quelle delle forze sociali ad esso alleate, o persino avverse (69). Gramsci mette infatti in guardia dal pensare che i conflitti sociali siano agevolmente eliminabili (e in ciò si pone perfettamente in linea con Lenin); piuttosto egli li descrive come costantemente componibili all’interno di un procedimento dialettico che si concreti storicamente e che, in fin dei conti pare essere l’unica garanzia di conseguimento del principio dell’unità politica. È questo il compito — delicatissimo — che egli affida al partito, il quale si

alleati, *se non addirittura dei gruppi decisamente avversari*”. Cfr. GRAMSCI, *Quaderni*, cit., vol. III, p. 1602. Il corsivo è di chi scrive.

(64) DONZELLI, *Introduzione*, cit., p. 69.

(65) Gramsci distingue infatti i possibili totalitarismi sulla base dei contenuti che essi pongono a base dei propri progetti, così che, accanto ad un ‘totalitarismo regressivo’ proprio di quei regimi che resistono all’affermazione di nuove culture politiche svolgendo un’azione restauratrice, esiste per Gramsci anche un ‘totalitarismo progressivo’, proprio di quei regimi in cui il partito rivoluzionario intende affermare una cultura nuova.

(66) GRAMSCI, *Quaderni*, cit., vol. II, p. 811. Quaderno 6.

(67) V. GERRATANA, *Stato, partito, strumenti e istituti dell’egemonia nei « Quaderni del carcere »*, in *Egemonia Stato partito in Gramsci*, a cura di B. De Giovanni, V. Gerratana e L. Paggi, Roma, Editori Riuniti, 1977, p. 50.

(68) GRAMSCI, *Quaderni*, cit., vol. I, p. 432. Quaderno 4.

(69) Cfr. nota 63.

trovava a svolgere la stessa funzione tradizionalmente esercitata dai monarchi, ossia quello di 'regnare ma non governare' che, in fin dei conti, potremmo anche tradurre nel compito di incarnare, rappresentare e probabilmente costruire il principio di unità politica del paese.

Ma in Gramsci v'è anche di più. Egli non si limitò solo a reinterpretare la nozione marxista di Stato; si confrontò anche con i problemi relativi al concreto atteggiarsi delle relazioni interne ed esterne al partito, pervenendo così al superamento di un'analoga lettura, che si potrebbe definire formale, del partito. In altre parole, Gramsci approda ad un'idea di partito che possiamo senz'altro definire come *parte totale*; perché se la funzione di direzione politica che esso è chiamato a svolgere in un regime totalitario si traduce in un'operazione di sintesi più avanzata rispetto alle istanze di partenza, allora si può anche sostenere che il partito è naturalmente portato "a presentarsi come il difensore di interessi sociali assai più larghi di quelli della classe che rappresenta, e tendenzialmente coincidenti con quelli dell'intera società" (70).

Tuttavia, per Gramsci, questo non era ancora sufficiente. Occorreva interrogarsi anche sulle concrete dinamiche che si realizzavano attorno al partito politico: al proprio interno ma anche al proprio esterno; in un quadro complessivo in cui la conflittualità e la pluralità sociale paiono difficilmente annullabili. E la conferma viene paradossalmente proprio da quei regimi totalitari nei quali, "se non esistono altri partiti legali, esistono sempre altri partiti di fatto o tendenze incoercibili legalmente, contri i quali si polemizza e si lotta come in una partita di mosca cieca" (71). Riconosce persino l'esistenza di "un regime di partito « tacito », cioè un parlamentarismo « tacito » e « implicito » dove meno si crederrebbe" (72).

Ma la dialettica conflittuale non appartiene soltanto alla sfera dei rapporti tra partiti (legali o di fatto che siano); Gramsci la rinviene anche nello stesso rapporto tra partito e masse. Si fa riferimento ad un'altra celeberrima contrapposizione gramsciana:

(70) DONZELLI, *Introduzione*, cit., p. 70. Per una più ampia riflessione attorno al concetto di 'parte totale', si veda il paragrafo successivo.

(71) GRAMSCI, *Quaderni*, cit., vol. III, p. 1939. Quaderno 17.

(72) GRAMSCI, *Quaderni*, cit., vol. III, p. 1742. Quaderno 14.

quella che vede il ‘centralismo burocratico’ contrapporsi al ‘centralismo democratico’. È il primo il caso tipico dei totalitarismi regressivi, che si irrigidiscono nella difesa di una legalità ormai inattuale contro le forze nuove e, nei quali, “il Partito non ha più funzioni schiettamente politiche, ma solo tecniche di propaganda, di polizia” (73). E la massa entra in rapporto con esso solo in maniera passiva; “la massa è semplicemente di « manovra »” (74). Al contrario, la soluzione virtuosa è quella rappresentata del centralismo democratico, in cui vi è “una continua adeguazione dell’organizzazione al movimento reale, un contemperare le spinte dal basso con il comando dall’alto, un inserimento continuo degli elementi che sbocciano dal profondo della massa nella cornice solida dell’apparato di direzione” (75). Il discrimine, insomma, sembra essere la valorizzazione dell’elemento vitale della partecipazione dal basso, che deve entrare in relazione con la sfera (necessaria) dell’apparato e della direzione politica, instaurando con essa una sinergia virtuosa.

Gramsci, in conclusione, instaura un dialogo complesso e fruttuoso con la dottrina marxista, perché pur rimanendo al suo interno, riesce ad innovarla profondamente. Ne supera le premesse deterministiche, quel meccanicismo a base economica ben presente nel pensiero di Marx, per sposare un approccio più umanistico e, per ciò stesso, maggiormente articolato: meno semplificatorio e più problematico. Ne scaturiscono due interpretazioni dei concetti di Stato e di partito decisamente originali. E se dello Stato Gramsci riesce a restituire un’immagine più ampia di quella che lo voleva un semplice apparato di potere volto alla repressione, ci pare che sia proprio sul piano dell’interpretazione del partito che le sue intuizioni diano più frutti. Il partito gramsciano, principale strumento per la realizzazione dell’egemonia, non raggiunge il suo obiettivo riducendosi a mero apparato di polizia; non può limitarsi a calare dall’alto sulla massa. Al contrario, trae la sua linfa vitale dal basso. Il compito dell’apparato, pur fondamentale, pare pensabile unicamente in funzione della base, nella misura in cui si assume cioè il compito di indirizzare ed agevolare il processo di composizione delle molte-

(73) GRAMSCI, *Quaderni*, cit., vol. III, p. 1939. Quaderno 17.

(74) Ivi, p. 1940.

(75) GRAMSCI, *Quaderni*, cit., vol. III, p. 1634. Quaderno 13.

plici istanze che dalla massa provengono. È sempre dialettico lo schema gramsciano; ed è attraverso esso che si profila la possibilità di raggiungere un principio di unità. “Una coscienza collettiva, e cioè un organismo vivente, non si forma se non dopo che la molteplicità si è unificata attraverso l’attrito dei singoli: né si può dire che il « silenzio » non sia molteplicità” (76). Il molteplice, in altre parole, è condizione necessaria per la costruzione dell’unità; e tale processo storico-dialettico trova piena realizzazione soprattutto attraverso il partito politico, strumento ordinatorio di quel blocco sociale che il pensiero di Sorel offre a Gramsci e che quest’ultimo pare poi a sua volta superare affidando allo stesso partito un compito ancora più ampio: quello di rivolgersi, nella sua lotta per l’egemonia, all’intera società. La metafora gramsciana più azzeccata per esprimere tale processo pare quella dell’orchestra: “Un’orchestra che fa le prove, ogni strumento per conto suo, dà l’impressione della più orribile delle cacofonie; eppure queste prove sono la condizione perché l’orchestra viva come un solo « strumento »” (77).

3. « Parte totale ».

In definitiva, quanto si è inteso dimostrare è che negli anni Trenta, mentre il regime fascista cristallizzava la propria interpretazione statualizzante del PNF che aveva trasformato in Partito di Stato, in Europa circolavano e si diffondevano immagini ben diverse del ruolo del partito politico, basate sul riconoscimento della sua natura di Stato potenziale, di Stato *in fieri*. Ma se il partito era uno Stato in divenire, ciò dipendeva dal fatto che esso, con lo Stato, condivideva una medesima sostanza: vale a dire l’aspirazione a costruire e rappresentare un principio di unità politica. È questo forse l’unico punto che accomuna l’elaborazione gramsciana con quella della dottrina nazionalsocialista: l’idea che il partito sia *parte totale*. O, per dirla in altri termini, l’idea che la soluzione dell’annoso problema della dialettica tra parte e tutto, fosse realizzabile su un piano non necessariamente statale, ma su un piano assimilabile a quello statale: sul piano cioè del partito.

(76) GRAMSCI, *Quaderni*, cit., vol. III, p. 1771. Quaderno 15.

(77) *Ibidem*.

In tal senso, gli anni Trenta rappresentarono davvero un tornante fondamentale nella ricostruzione dell'idea novecentesca di partito. Perché il partito di massa, che aveva fatto la propria comparsa sulla scena politica e costituzionale a cavallo tra i due secoli, per molto tempo era rimasto imprigionato nel ruolo di fattore di destabilizzazione dell'ordine politico. A partire da questo momento, invece, comincia a circolare in Europa una lettura diversa: quella che assegna al partito l'oneroso compito di farsi portatore (e ancor più costruttore) di un nuovo principio di unità politica. Grazie alla capacità di coniugare la sua origine, inevitabilmente parziale, con il suo approdo finale, naturalmente universale (o, volendo utilizzare un lemma più adoperato dagli stessi commentatori dell'epoca, *totalitario*).

Certo, è impossibile dimenticare che sullo sfondo di queste ricostruzioni si stagliava anche un dato di fatto ben preciso: tutte si muovevano infatti su un terreno che presupponeva come necessaria (o potenzialmente necessaria, sembrerebbe suggerire Gramsci) l'unicità del partito. Tuttavia i regimi a partito unico — se pure rappresentavano la più calzante rappresentazione plastica del partito inteso come *parte totale* — non ci pare che ne esaurissero l'intero significato. Per essere *parte totale*, il partito — prima ancora di venire incoronato come unica espressione politica legale da questo o quel regime — doveva dimostrare di poter assolvere ad una fondamentale funzione: quella di saper trasformare la molteplicità sociale in una proposta di unità politica. Poteva farlo per via organica, dando forma concreta alla *Bewegung* prodotta dalla *Blutsgemeinschaft* popolare, come sosteneva la dottrina nazionalsocialista (e come, tramite un percorso diverso ma altrettanto organicistico, sosteneva anche, come si vedrà nel prossimo capitolo, Sergio Panunzio). Oppure poteva farlo per via di sintesi dialettica, assorbendo gli attriti particolari per poi superarli attraverso una superiore sintesi politica, come teorizzava Gramsci.

CAPITOLO TERZO
OLTRE IL REGIME:
LA CESURA DOTTRINALE DELLA FINE
DEGLI ANNI TRENTA

1. La possibilità di una lettura eterodossa anche per il PNF — 2. Il partito nelle nascenti dottrine della costituzione — 3. Il partito e l'indirizzo politico — 4. Il partito e la rappresentanza politica.

1. *La possibilità di una lettura eterodossa anche per il PNF.*

A questo punto si tratta di domandarci se anche in Italia, a fronte della ricostruzione statualistica forte che descriveva il PNF come un organo funzionalmente e gerarchicamente subordinato allo Stato e quindi sostanzialmente privo di qualsiasi autonomia, non siano rinvenibili alcuni indizi sintomatici di una possibile differente lettura del partito politico.

La statalizzazione del PNF, infatti, aveva certamente permesso di conseguire molti importanti risultati, sia pratici (il ridimensionamento delle spinte centrifughe del fascismo provinciale, così come una convivenza più serena con l'istituzione monarchica) sia teorici (la realizzazione del principio di unità politica nello Stato risultava assai più agevolmente giustificabile, alla luce di una — più apparente che reale — continuità con lo statualismo teorizzato dalla dottrina precedente). Tuttavia, la trasformazione del partito in una sorta di branca operativa dell'amministrazione statale mussoliniana con compiti prioritari — ma peraltro neppure esclusivi — di propaganda e inquadramento sociale, lasciava completamente in ombra la dimensione originaria del PNF, quella cioè di ente costruttore di una precisa progettualità politica. Per cui la domanda che occorre porsi

è: poteva la dottrina fascista accontentarsi di un partito ridotto a mero sacerdote delle liturgie del regime (1)?

La risposta da dare è certamente negativa. Il rischio, infatti di produrre una contraddizione tra la retorica della grandiosa rivoluzione fascista tanto cara al regime e la realtà dei fatti era sin troppo evidente. Ma d'altronde la sistematizzazione del PNF all'interno dell'ordinamento statuale rispondeva — come detto — ad esigenze politiche e teoretiche non certo meno importanti. La dottrina, quindi, fu costretta a muoversi su un terreno piuttosto angusto e l'esigenza di riconoscere al PNF il ruolo di elemento propulsivo della rivoluzione copernicana sublimata poi nel regime dovette prendere strade più tortuose, non potendo entrare nell'apparato argomentativo fascista per la porta principale.

Il concetto chiave che rese possibile una rivalutazione politica del ruolo del PNF risultò quindi essere, anche in Italia, l'interpretazione del partito come uno Stato in potenza. Ad, essa, ad esempio, Gentile giunse prendendo le mosse dall'aspirazione del fascismo ad identificarsi *tout court* con la nazione, inverata, secondo il filosofo, con la legge del 1928 che aveva trasformato il Gran Consiglio in organo costituzionale. È con questo passaggio che “il Partito cessa definitivamente di essere un partito [...]. Come organizzazione della grande maggioranza nazionale o delle masse politicamente significative del popolo italiano, esso diventa la Nazione [...]. La quale coincide in verità col partito” (2). Nel momento stesso, quindi, in cui il PNF viene sostanzialmente privato della propria autonomia, esso — nella ricostruzione del più celebre intellettuale del regime — assume quindi ad un livello più elevato: si identifica totalmente con la nazione. Ma occorre fare attenzione. Non si tratta affatto di un'operazione comparabile con quella compiuta dalla dottrina nazionalsocialista quando qualificava la NSDAP come *Gestalt* del movimento. Conviene richiamare nuovamente l'incipit della Carta

(1) Il riferimento ‘religioso’ è naturalmente un voluto richiamo alle tesi di E. GENTILE, *Il culto del littorio. La sacralizzazione della politica nell'Italia fascista*, Roma-Bari, Laterza, 1993. Ma di un PNF sacerdote del regime parla anche POMBENI, *Demagogia e tirannide*, cit.

(2) G. GENTILE, *La legge del Gran Consiglio* (1928), poi ripubblicato in ID., *Origini e dottrina del fascismo*, Roma, Libreria del Littorio, 1929, p. 64.

del Lavoro per fugare ogni dubbio: la nazione era una “unità morale politica ed economica che si realizza integralmente nello Stato fascista” (3), e pertanto era destinata, assieme al PNF che si identificava con essa, a confluire e disciogliersi completamente nello Stato.

Così facendo, però, il rischio evidente era quello — come detto — di offrire una immagine cristallizzata dell’epopea fascista, e il regime non poteva permettersi di farsi schiacciare su una rappresentazione statica. Aveva bisogno di dinamismo, di essere descritto in movimento. Il problema non sfugge a Gentile, che precisa: in quanto creazioni dello spirito e non meri dati fattuali, “la Nazione non è mai fatta; e così pure lo Stato, che è la stessa Nazione nella concretezza della sua forma politica. Lo Stato è sempre *in fieri*. È nelle nostre mani, tutto. Quindi la nostra grandissima responsabilità” (4). Ma per responsabilizzare gli Italiani e spronarli a quell’impresa continua che era la costruzione dello Stato fascista, occorreva legarli indissolubilmente ad esso; perché ci si può sentire responsabili solo di quanto si può effettivamente mettere in pratica. Di qui la necessità di riconoscere allora “che lo Stato esiste in quanto e per quanto lo fa esistere il cittadino [...] nella cui potenza la sua potenza consiste” (5). Siamo di fronte ad un tentativo di valorizzare la componente sociale, prestatuale del movimento fascista? Non proprio, visto che continuando a seguire il ragionamento di Gentile, la conclusione cui egli giunge è la seguente: “Quindi la necessità del Partito e di tutte le istituzioni di propaganda e di educazione [...] per ottenere che il pensiero e la volontà di uno che è Duce diventino il pensiero e la volontà della massa” (6). Ancora una volta, quindi, il filosofo sembra concludere nel senso di una connessione tra popolo e istituzioni da ricercarsi prioritariamente per mezzo di un percorso che calasse dall’alto verso il basso. Ma si trattava di una conclusione insufficiente.

Ogni forma di statualismo ha dovuto fare i conti, infatti, con il problema esiziale di quale collegamento immaginare (o negare) tra il

(3) Paragrafo I della Carta del Lavoro (1927) ora anche nell’appendice documentale del già citato AQUARONE, *L’organizzazione dello Stato totalitario*, cit., p. 478.

(4) GENTILE, *Origini e dottrina del fascismo*, cit., p. 47.

(5) Ivi, p. 48.

(6) *Ibidem*.

polo statale e il polo sociale, essendo lo Stato un ente artificiale e non naturale. Nel corso della storia, da Hobbes in avanti, le soluzioni sono state molte, la più raffinata delle quali rimane probabilmente ancora quella liberale ottocentesca, fondata sulla netta separazione tra Stato e società e sulla recisione di tutti i ponti atti a collegare queste due dimensioni, primo tra tutti quello rappresentato dalla politica. Ma il fascismo, che prima di essere regime era stato movimento e poi partito, e quindi fenomeno squisitamente novecentesco, non poteva recidere quell'arteria, perché proprio sopra di essa aveva edificato le proprie fortune. Per questo non poteva essere sufficiente una risposta che collegasse le due dimensioni solamente dall'alto verso il basso. Occorreva reperire anche un'altra immagine, un altro enunciato che, pur nella assoluta necessità di risultare politicamente inoffensivo, descrivesse però anche il movimento inverso.

È così che anche tra le fila della pubblicistica italiana degli anni Trenta comincia a circolare quella particolare immagine del partito che lo descriveva come uno 'Stato in potenza'. Ad essa non si sottrae neppure Gentile, che aveva per l'appunto bisogno di reperire un movimento continuo e circolare che dalla società giungesse allo Stato, per poi tornare indietro, motore — e quindi presupposto necessario — di una statualità che egli pensava come costantemente *in fieri*. "Il vero partito" — afferma — "è la parte che tende a farsi Nazione e a valere come Stato" (7). I tre concetti sono uniti inscindibilmente. Il vero partito "non è fazione" (8), non si identifica con un interesse particolare e, per questo, finisce per identificarsi con la nazione, che è concetto eminentemente universale. In quanto tale, la nazione si pone così sullo stesso piano dello Stato perché anche "lo Stato infatti è una universalità" (9). E così il cerchio può chiudersi. Il vero partito attinge all'universale e non al particolare; è la nazione politicamente organizzate e, per ciò stesso, si presenta naturalmente come "Stato virtuale e *in nuce*" (10).

(7) G. GENTILE, *Il Partito e lo Stato*, in *Il partito fascista nella dottrina e nella realtà politica*, cit. p. 99.

(8) Ivi, p. 100.

(9) *Ibidem*.

(10) Ivi, p. 101.

A conclusioni analoghe pervenne anche un giurista dal percorso intellettuale interessante ed eclettico: Giacomo Perticone, che, nel tessere le lodi di quello che lui chiamava lo “Stato-partito” (11), affermava sostanzialmente il nesso necessario e profondo che legava inevitabilmente il concetto di partito a quello di Stato. Certo, il legame risultava più evidente quando il partito “è volontà storicamente prevalente, volontà generale, cioè omogenea e sovrana”. In tal caso, Perticone affermava che, poiché il partito “impegna lo Stato politicamente” (12), allora finisce per coincidere con lo Stato o, per usare ancora le sue parole, esso è “da questo punto di vista, come partito di governo, lo Stato stesso” (13). Ma anche nel caso in cui il partito non fosse partito di governo, non fosse volontà prevalente, quando anche ad esso si volesse cioè guardare “come partito ‘in generale’, da un punto di vista astratto”, anche in quel caso occorreva riconoscere che “qualunque [fosse] la sua attività ed efficienza, esso [sarebbe] sempre *in nuce* uno Stato” (14).

Ma Gentile e Perticone non furono gli unici a teorizzare un partito che recava in sé i tratti dello Stato in potenza. Nelle pagine del celebre volume sul PNF curato da Oddone Fantini, ad esempio, la medesima immagine ricorre in più di un’interpretazione.

In quella di Fragapane, per esempio. Il punto di partenza dal quale muove il docente dell’ateneo perugino è il seguente: la realtà politica contemporanea ha prodotto tre distinti concetti di partito: quello liberale, per il quale “il partito è *anti-Stato*” (15); quello socialista, per il quale “il Partito è già Stato e da un certo punto di vista superamento, e quindi annullamento dello Stato” (16); e quello fascista che, rispetto alle agli altri due, si propone come interpretazione mediana. “Il partito fascista, cioè, non si contrappone allo Stato e quindi non lo assalta; non si identifica con lo Stato, e quindi non lo annulla; ma semplicemente *crea* lo Stato e quindi lo *ser-*

(11) G. PERTICONE, *Questioni di principio*, cit., pp. 321 e ss.

(12) Ivi, p. 330.

(13) Ivi, p. 328.

(14) Ivi, pp. 328-329.

(15) G. FRAGAPANE, *Il partito nello Stato*, in *Il partito fascista nella dottrina e nella realtà politica*, cit. p. 91. Il corsivo è dell’autore.

(16) *Ibidem*.

ve” (17). Fragapane, quindi, sceglie di porsi il delicato problema del rapporto tra partito e Stato in chiave dinamica e lo risolve attribuendo al PNF un compito formidabile: quello di creatore dello Stato fascista. Ma non si ferma qui. Compie anzi un passo ulteriore. Spiegando il perché il PNF debba essere considerato il creatore dello Stato fascista, infatti il giurista afferma che esso ne rappresenta la imprescindibile “*premessa storico-politica*” (18) e che, in quanto tale, va interpretato quindi come lo stesso “Stato in formazione, in *feri*, lo Stato *condendum*” (19). Lo scarto è notevole, soprattutto sotto il profilo concettuale. Infatti, ci pare che le considerazioni contenute nel ragionamento di Fragapane siano due e non vadano né confuse, né assimilate.

La prima ci dice che è stato il PNF a creare lo Stato fascista; la seconda che il PNF rappresentava già di per sé uno Stato *in fieri*. Con la prima, Fragapane risolve il problema di restituire un’immagine dinamica della rivoluzione fascista, riuscendo così a spiegare la genesi del regime a partire dal suo momento originario e prestatuale, quello del movimento fascista che si costituisce in partito. Ma questa prima affermazione, da sola, non comportava la necessità della seconda. Ci pare infatti che per poter sostenere la natura del PNF come Stato *in fieri*, occorresse compiere un ulteriore passo in avanti, effettuare un passaggio logico che Fragapane non esplicita, ma che deve ugualmente essere dato per presupposto nel suo ragionamento. Per equiparare le due realtà, infatti, era necessario riconoscerle come fatte della medesima materia prima; occorreva insomma che condividessero un’intima essenza. E tale essenza, che Gentile nello scritto citato in precedenza rubricava sotto la voce universalità (o tendenza all’universalità) può essere forse più agevolmente definitiva come totalità o, meglio ancora, come tendenza alla totalità. Il partito e lo Stato dividevano infatti una stessa dimensione, tutta politica, che era quella del rivelarsi portatori di un progetto generale, di un programma complessivo che non poteva e non doveva esaurirsi in una parziale (e quindi di per sé faziosa) realizzazione degli interessi di pochi, ma doveva inverarsi invece in un più ampio e ambizioso

(17) *Ibidem*. Il corsivo è dell’autore.

(18) Ivi, p. 94. Il corsivo è dell’autore.

(19) *Ibidem*.

progetto di sistemazione e organizzazione dell'intera realtà nazionale. In ultima istanza, partito e Stato andavano considerate entrambe come istituzioni totali, portatrici cioè di un progetto politico complessivo, all'interno del quale trovavano collocazione (e soddisfazione) tutti i molteplici interessi che abitavano la società, i quali andavano quindi incanalati in una direzione omogenea, in grado di far emergere quel necessario principio di unità politica che doveva caratterizzare le istituzioni. È in questo senso che occorre interpretare l'affermazione dello stesso Fragapane quando, distinguendo i molteplici angoli visuali dai quali si poteva interpretare il partito, sostiene che è "dal punto di vista del *programma*, dell'idea" che il partito deve essere considerato come uno "Stato in formazione" (20).

E non molto distanti da quelle di Fragapane sembrano collocarsi anche le conclusioni del suo collega di ateneo Giuseppe Chiarelli. Anzi, a ben vedere, questi insiste ancora di più sui caratteri tipizzanti della opposizione dialettica tra particolare e universale, che animava sia l'analisi di Fragapane, sia quella di Gentile. Come per quest'ultimo, anche per Chiarelli lo Stato fascista è Stato "*in interiore homine*" (21) e lo è in quanto "realtà spirituale" che sorge "nel momento in cui, per un processo interiore di superamento, l'individuo si eleva all'universale, subordinando le particolari esigenze del suo io empirico alle esigenze superiori dell'Idea che si avvera come Stato" (22). L'opposizione dialettica quindi, anche in questo caso, è tra *l'individuale-molteplice* da una parte e *l'universale-unico* dall'altra. Va da sé che Stato e partito si collocano entrambi sul secondo corno del dilemma. Per questo Chiarelli può agevolmente sostenere che "il Partito crea lo Stato", ma che al tempo stesso "procede a sua volta dallo Stato" per unificare i voleri di coloro che allo Stato "aderiscono in pienezza di spirito" (23). Non v'è contraddizione. Perché "il partito sostanzialmente non si distingue dallo Stato" (24), come a significare che le due realtà condividevano invero la medesima intima sostanza.

(20) Ivi, p. 95.

(21) G. CHIARELLI, *Il partito nello Stato fascista, in Il partito fascista nella dottrina e nella realtà politica*, cit., p. 54.

(22) Ivi, p. 55.

(23) *Ibidem*.

(24) *Ibidem*.

Sia che la questione si colorasse dei toni filosofici di Gentile, o di quelli più politici di Fragapane, o ancora di quelli sorprendentemente mistici di un Chiarelli, il risultato sembrava essere sempre il medesimo. Il PNF andava considerato uno Stato in embrione, un progetto statale (perché fatto della stessa materia prima che costituiva lo Stato), poi compiutamente realizzatosi. Ma, a dire il vero, questa acquisizione non può essere considerata il fulcro centrale della teorica di nessuno degli autori appena citati. Sotto varie forme, tutti loro furono probabilmente debitori di chi, invece, attorno ad essa, aveva costruito buona parte della propria dottrina costituzionale: vale a dire Sergio Panunzio.

Pur avendo trattato il tema incidentalmente in numerosi scritti precedenti ⁽²⁵⁾, per illustrare le tesi del giurista pugliese, conviene fare riferimento a quella che può essere considerata la sua opera più completa, ossia la *Teoria generale dello Stato fascista*, uscita nel 1937 e poi ripubblicata due anni dopo, in seguito alla riforma che abolì la Camera dei Deputati e introdusse la Camera dei Fasci e delle Corporazioni ⁽²⁶⁾. La scelta della fonte non è affatto neutrale. Alla fine degli anni Trenta, infatti, Panunzio perviene a quella che gli pareva una sistemazione definitiva della sua dottrina dello Stato e, in essa, il PNF giocava un ruolo peculiare e tutt'altro che secondario. Già nella prefazione all'opera, possiamo leggere: “*ho creduto di insistere in modo più accentuato e determinato [...] sul Partito. È vero che tutti i trattati e manuali di Diritto costituzionale si occupano di esso [...]. Ed è vero ancora che il Partito è diventato scientificamente un argomento come sul dirsi « elegante » e di moda [...]. Ma ad onta di ciò, pur riservati al Partito nei trattati e nei manuali, paragrafi e anche speciali capitoli, non trovasi in essi una trattazione totalitaria e generale, ossia una Teoria generale del Partito*” ⁽²⁷⁾. Questo è dunque l'obiettivo di Panunzio: costruire una teoria generale del partito, partendo da un presupposto di fondo e cioè che il PNF deve essere studiato “in due distinti momenti: I) *in sé*; II) *in relazione allo*

⁽²⁵⁾ Tra gli altri, merita di essere citato S. PANUNZIO, *Il sentimento dello Stato*, Roma, Libreria del Littorio, 1929.

⁽²⁶⁾ È da questa seconda edizione che si sono estratte le citazioni testuali. Cfr. S. PANUNZIO, *Teoria generale dello Stato fascista*, Padova, Cedam, 1939, II ed.

⁽²⁷⁾ PANUNZIO, *Teoria generale*, cit. p. XI.

Stato” (28). Non per nulla, egli prende le mosse da un concetto, a suo avviso generalmente ed erroneamente ignorato dalla dottrina italiana, quello cioè di ‘partito rivoluzionario’. Prima di essere partito unico il PNF andava infatti riconosciuto come partito rivoluzionario. La precisazione affonda le radici proprio nel distinguo tra il partito preso in sé e il partito considerato dopo il suo inserimento nell’ordinamento statale. Prima di essere inserito nello Stato, e divenire così partito unico, il PNF andava considerato un partito rivoluzionario e, in quanto tale, doveva essere colto nel suo divenire. Perché “il partito rivoluzionario è fuori ed è sopra uno Stato determinato [...] perché esso, idealmente *tutto ancorché* materialmente *parte* [...], vuol essere e ha la coscienza di essere lo Stato [...]. Partito rivoluzionario e Stato in formazione o nuovo Stato sono concetti equipollenti” (29). Panunzio sottolinea con forza questo aspetto e anch’egli lo fa coincidere con la naturale tendenza del partito rivoluzionario a farsi totalità e non fazione: “idealmente e virtualmente il Partito rivoluzionario, vera parte-tutto o, come si direbbe in linguaggio filosofico leibniziano, « parte totale », rappresenta e condensa tutto lo Stato” (30).

Nessun autore insiste quanto Panunzio sulla dimensione dinamica del partito, sulla sua natura di Stato in potenza, di Stato in formazione. Ed è significativo che egli lo faccia ricorrendo alla definizione di partito come *parte totale*, che tanta fortuna avrà anche negli anni a venire. Certo, anche per Panunzio *parte totale* comporta necessariamente una declinazione in senso totalitario: “il partito rivoluzionario, cioè, non ammette e non permette per l’unità e l’integrità dell’idea politica da realizzare, contatti o anche collaborazioni o miscugli, pena la contraddizione e la dissipazione dell’idea, con altri diversi partiti: la totalitarietà è una forma logica necessaria ed assoluta del partito rivoluzionario che per tanto è totalitario e non può essere che tale” (31).

Ciò nonostante, come anticipato, Panunzio distingue nettamente il concetto di ‘partito rivoluzionario’ da quello di ‘partito unico’,

(28) Ivi, p. 428.

(29) Ivi, pp. 454-455. I corsivi sono dell’autore.

(30) Ivi, p. 455.

(31) Ivi, p. 472.

a conferma della irriducibilità del primo termine al secondo. Quest'ultimo per il giurista pugliese atteneva infatti ad una certa posizione assunta dal partito all'interno dell'ordinamento statale; rappresentava un certo esito, un effetto. Il 'partito rivoluzionario', invece, rappresentava un presupposto originario, una premessa logica, una causa insomma. *Parte totale* per Panunzio sta quindi ad indicare un partito che risultava portatore di una complessiva idea generale, di un preciso e monolitico principio di unità politica, il quale andava solo preservato in tutta la sua purezza perché ogni altro comportamento lo avrebbe corrotto e, quindi, dissipato. La necessità di reperire un forte e convincente principio di unità politica è quindi soddisfatta da Panunzio addirittura in una fase pre-statale, perché l'unità non si ottiene per via istituzionale, ma per via politica.

Il concetto è espresso con chiarezza in un interessante scritto del 1938, intitolato significativamente *L'ente politico* ⁽³²⁾. A questa categoria Panunzio riconduce infatti sia il sindacato di Sorel, sia il "Fascio italiano"; egli accomuna entrambi nella definizione di enti volti a perseguire un determinato scopo — politico appunto — caratterizzato, in primo luogo, dal requisito dell'universalità. Dal comprendere, cioè, "non singoli e specificati aspetti della vita, ma tutti gli aspetti della vita" ⁽³³⁾. Sono questi gli enti in grado di produrre l'unità politica, e non lo Stato astrattamente concepito. Non è un caso, infatti, che Panunzio neghi la qualità di ente politico allo Stato di diritto liberale, mentre la riconosca invece allo Stato fascista. Quest'ultimo era infatti capace di esprimere un principio di unità solo perché rappresentava la realizzazione concreta dell'idea politica, del programma elaborato e prodotto dal partito rivoluzionario che quello Stato aveva creato.

Maggiori difficoltà incontra Panunzio quando si trova di fronte al compito di collegare i due momenti, quello del partito rivoluzionario, logicamente e temporalmente precedente la costruzione dello Stato, con quello del partito unico, incorporato nello Stato. Questo movimento, che per il giurista si traduce nel passaggio dal Partito-

⁽³²⁾ S. PANUNZIO, *L'ente politico*, in *Raccolta di scritti di diritto pubblico in onore di Giovanni Vacchelli*, Milano, Vita e pensiero, 1938.

⁽³³⁾ Ivi, p. 366.

Stato allo Stato-partito (ossia dalla fase dello *jus condendum* a quella dello *jus conditum*) è sostanzialmente una relazione di causa-effetto. Panunzio la esprime con una delle sue sentenze più fortunate e più controverse al tempo stesso: “*il Partito fascista, in quanto partito rivoluzionario, crea lo Stato, e lo Stato, creato dal Partito, si asside, a sua volta, come sul suo piedistallo, sul Partito*” (34). Il cerchio della teorica panunziana si chiude esattamente attorno a questo assunto, e finisce per rifletterne l’ambiguità. La divaricazione tra analisi della dimensione dinamica ed analisi della dimensione statica conduce infatti Panunzio ad enunciazioni apparentemente contraddittorie, la cui unica possibilità di tenersi assieme coerentemente risiede, per l’appunto, nell’affidamento fideistico alla tautologica convinzione che gli opposti (in quanto facce della medesima medaglia) possano e debbano convivere. Su queste basi, Panunzio può infatti affermare che sotto il profilo dinamico il Partito “è prima, è più dello Stato, lo Stato in marcia, lo Stato nel suo farsi, lo Stato *condendus*”. Mentre, viceversa, “da un punto di vista *statico*, logico-giuridico, formale, dommatico lo Stato è tutto, ed il Partito vien *dopo*, è una *parte*, è un *organo* dello Stato” (35).

Ma commetteremmo un errore se liquidassimo con troppa disinvoltura le tesi di Panunzio. Certo, le sue conclusioni appaiono insufficienti: danno l’impressione di voler affermare una cosa, ma, al tempo stesso, anche il suo contrario. Ma in fondo, il problema sta proprio nel fatto che, evidentemente, non è nelle conclusioni che va ricercato il punto di forza dell’elaborazione panunziana. Il cuore del suo ragionamento ci pare infatti contenuto nelle premesse. È nella volontà di rivalutare la dimensione sociale e pre-statuale che si cela l’intuizione più felice di Panunzio. Egli, fedele alle proprie ascendenze soreliane, non si limita infatti a ricordare l’irriducibilità del reale alla sola e unica dimensione statuale. Si spinge più in là. La teoria del partito di Panunzio mira a mettere sullo stesso piano polo sociale e polo statuale; per dare al primo la stessa dignità del

(34) S. PANUNZIO, *Lo Stato-Partito*, conferenza tenuta il 1 maggio 1933 e pubblicata in *Atti dell’Istituto Nazionale delle Assicurazioni*, 1934, vol. VI, ora ripubblicato nella raccolta di scritti dell’autore: cfr. ID., *Il fondamento giuridico del fascismo*, Bonacci Editore, Roma, 1987, p. 268.

(35) *Ibidem*.

secondo. E la chiave di volta per raggiungere questo obiettivo è rappresentata esattamente dal distinguo tra approccio dinamico e approccio statico. Certo, è un distinguo meramente formale, ma è proprio questo il suo pregio. Perché serve a Panunzio per affermare che, in fondo, non vi è una vera e profonda differenza tra le due realtà. Che non è possibile subordinare l'una all'altra. Occorre leggere queste affermazioni di Panunzio alla luce della sua complessiva ricostruzione organica del rapporto tra società e Stato. Per lui non rappresentano poli distinti, ma due differenti stadi di sviluppo di un'unica entità. È la dimensione sociale che, attraverso un percorso di successive specificazioni, si trasforma in Stato. Ma non qualsiasi *societas* è in grado di perfezionarsi fino a diventare Stato. Ad esempio non poteva farlo la società sottesa al *Rechtsstaat* liberale, perché mera *societas juris*. Era invece la società politica a poterlo fare, perché capace di produrre dal suo seno un ente politico (il sindacato soreliano o il partito fascista), il quale, proprio perché portatore di un'idea universale, aspirava a sublimare questa idea perfezionandosi, fino a diventare la forma più raffinata e completa di ente politico, vale a dire lo Stato.

È chiaro che ci troviamo di fronte ad un'interpretazione del partito politico completamente differente da quella che, descritta nel primo capitolo, avevamo rubricato come figlia di un approccio ispirato ad uno *stato-centrismo assoluto*. Con ciò non si vuol intendere che Panunzio rompa definitivamente i confini teorici del paradigma stato-centrico, ponendosi fuori da esso. Però apre la strada ad un'elaborazione differente, ad una sorta di *stato-centrismo condizionato*, che ammette — prima dello Stato — l'esistenza di un'entità politica, prodotta dalla società che quello Stato anticipa e che quello Stato crea. Proprio perché essa stessa era interpretabile come Stato *in fieri*. È chiaro che, in questa nuova prospettiva, diventava possibile pensare a nuove potenziali interpretazioni circa il ruolo del partito politico, condensate sostanzialmente nella possibilità di immaginare l'asse che univa la società allo Stato percorribile non solo dall'alto verso il basso, ma anche in senso opposto, dal basso cioè verso l'alto.

Occorre però essere chiari: si trattava solo di potenzialità. I vari Gentile, Frapane, Chiarelli, lo stesso Panunzio, non procedono ad una lettura del ruolo del partito realmente alternativa a quella

ufficiale. Si limitano ad attenuarla. Si potrebbe anzi, persino sostenere che, in fin dei conti, mitigandone gli effetti più controversi, contribuirono addirittura a rafforzare la vulgata ufficiale. Insomma, la lettura del PNF come organo dello Stato fascista non esce minimamente scalfita dalle tesi che volevano il partito essere di per sé uno Stato *in nuce*. E questo perché, a ben vedere, tutte queste tesi rimasero perlopiù collocate su un versante altro rispetto a quello deputato all'interpretazione della vita dello Stato: rimasero cioè su un piano che pare spesso filosofico, al limite politico, ma che in ogni caso si rivelava sempre assai poco giuridico ⁽³⁶⁾. Nel contributo di Fracapane, ad esempio, lo scarto è chiarissimo. Concludendo infatti l'esposizione della tesi che affermava il PNF essere il creatore dello Stato fascista, in quanto di per sé espressione dello Stato *condendus*, egli chiosava infatti: "Quando s'è definito *politicamente* il Partito, resta pur sempre il problema più arduo: quello della determinazione della natura giuridica e della posizione costituzionale del Partito" ⁽³⁷⁾. Come a dire: una volta svolti tutti gli altissimi ragionamenti sulla primazia logica e morale del Partito, occorre poi occuparsi anche di questioni più impegnative, ma anche e soprattutto più pregnanti: quelle relative cioè all'inquadramento del PNF nell'ordinamento statale.

Pur tuttavia, l'intuizione in grado di assicurare al partito un ruolo assai più proattivo, quello cioè di traghettatore delle istanze popolari all'interno delle istituzioni dello Stato, non rimase incagliata nelle secche del metagiuridico, ma riuscì invece, nel tempo, a dare i propri frutti. Per coglierli, tuttavia, occorrerà attendere i lavori di una nuova generazione di giuristi che, cresciuti professionalmente negli anni Trenta, riuscirono ad immaginare e poi a percorrere una

⁽³⁶⁾ L'unica eccezione sembra essere quella di Panunzio, il quale tuttavia non brilla certo per chiarezza nel momento in cui, a proposito della distinzione tra partito rivoluzionario-totalitario (che è il partito che esprime in sé lo Stato *condendus*) e partito unico (che è il ruolo assunto dal partito nello Stato *conditus*) afferma: "il partito totalitario risponde ad una posizione formale e procedurale e più che altro è una entità giuridica; quello unico risponde ad una posizione sostanziale ed è un'entità politica". Cfr. PANUNZIO, *Teoria generale*, cit., p. 471.

⁽³⁷⁾ FRAGAPANE, *Il partito nello Stato*, cit., p. 95. Il corsivo, in questo caso, non è dell'autore, ma di chi scrive.

convincente terza via rispetto al *Methodenstreit* italiano che aveva diviso la dottrina negli anni precedenti.

2. *Il partito nelle nascenti dottrine della costituzione.*

Prima però di affrontare le riflessioni di questa nuova generazione di giuristi (i vari Mortati, Esposito, Crisafulli, Lavagna ecc. ecc.), occorre premettere una doverosa osservazione. I risultati cui essi giunsero non furono il frutto di una riflessione appositamente dedicata al tema del partito politico. Se ci mettessimo alla ricerca, cioè, di una nuova stagione di specifiche ricerche sul PNF e sul suo ruolo, come era stato per tutti gli anni Venti e per la prima metà dei Trenta, le nostre aspettative andrebbero deluse. Rispetto a quanto avvenuto nel periodo precedente, infatti, possiamo affermare che il partito politico sembra sostanzialmente scomparire dal dibattito dottrinale svolto a cavallo tra la seconda metà degli anni Trenta e l'inizio dei Quaranta. L'eclissi, naturalmente, fu solo apparente. Certo, scomparvero le numerosissime e minuziose indagini circa la posizione del PNF nell'ordinamento fascista; ma questo dipendeva — con ogni probabilità — dal fatto che il tema aveva esaurito ogni ulteriore potenzialità esplorativa. Semplicemente, come si è del resto accennato nelle pagine precedenti, tutto quanto si poteva dire del PNF rimanendo all'interno del paradigma statualistico (assoluto o condizionato che esso fosse), era già stato detto. Ecco perché nuove significative acquisizioni sul tema 'partito' giunsero solo una volta che venne incrinato il precedente paradigma: vale a dire in quel momento di trasformazione che in letteratura è noto come il passaggio dalle teorie dello Stato alle dottrine della costituzione⁽³⁸⁾.

È evidente che se questo fu il passaggio chiave per poter ripensare il ruolo del partito politico, allora l'autore principale di riferimento non può che essere Mortati e la relativa opera di riferimento non può che essere *La costituzione in senso materiale*⁽³⁹⁾ del 1940. Ma restringere la nostra analisi all'opera — pur notevol-

⁽³⁸⁾ Cfr. M. FIORAVANTI, *Le trasformazioni: scienza giuridica e dottrina della costituzione*, in Id., *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della costituzione tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2001, tomo II, pp. 575 e ss.

⁽³⁹⁾ C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale* (1940), Milano, Giuffrè, 1998.

lissima — di Mortati finirebbe per ridurla ad una brillante intuizione personale, ad una sorta di Minerva scaturita improvvisamente dalla testa di Giove. Non è così. Mortati seppe infatti rielaborare, portare a definitivo compimento e a dare una forma organica e strutturata ad intuizioni già circolanti da tempo nella dottrina degli anni Trenta. La sua teoria della costituzione in senso materiale rappresenta quindi certamente il punto di arrivo di un percorso, ma se vogliamo rinvenire i prodromi di quella teoria e l'humus sul quale essa germogliò, allora dobbiamo ricostruire la varia e articolata discussione che in quegli anni si sviluppò attorno ad un concetto apparentemente laico e privo di grandi potenzialità interpretative: il concetto di *regime*.

Concetto non dei più originali, esso era usato con grande disinvoltura nella letteratura degli anni Trenta, spesso con significati a volte molto diversi tra loro e finì pertanto per essere caratterizzato da una marcata polisemia.

Lo notò anche Maraviglia, in una sua breve riflessione sull'argomento, quando affermava: “noi usiamo promiscuamente le parole: regime, ordinamento, costituzione, sistema [...] come se indicassero il medesimo fatto e il medesimo concetto” (40). Colpisce l'accostamento tra i concetti di regime e costituzione, ma al di là di esso, sembra soprattutto interessante sottolineare come Maraviglia miri anzitutto a distinguere il regime dall'ordinamento giuridico. Il primo, infatti, viene definito proprio come “lo spirito politico, che lo Stato conserva fin dalla sua instaurazione di fatto [...] e che informa e permea di sé tutti gli ordinamenti positivi, che possono succedersi, nel variare dei tempi e delle esigenze storiche” (41). Il regime, dunque, era ciò che “caratterizza[va] l'unità e la continuità sostanziale della figura politica dello Stato” (42), il sostrato politico sostanziale dello Stato stesso, il luogo in cui cioè riposava la sostanza profonda del principio di unità politica, indispensabile all'istituzione statutale.

Sulla stessa linea, un paio di anni prima si era del resto collocato anche Costamagna, che definiva il regime come “l'elemento politico,

(40) M. MARAVIGLIA, *Caratteri del regime fascista*, in *Il Partito fascista*, cit., p. 125.

(41) Ivi, p. 126.

(42) *Ibidem*.

ovverosia il complesso delle forze morali per cui si stabilisce la solidarietà degli individui in uno Stato determinato, attraverso la comune soggezione ad una direzione unitaria suprema” (43). Regime era dunque anche per Costamagna un concetto eminentemente politico e tale rimase sempre nelle ricostruzioni del giurista ligure. Qualche anno dopo egli rimarcò il concetto utilizzando un’espressione ancora più suggestiva, tirando in ballo direttamente la nozione di costituzione. Nel 1934 egli definisce infatti il regime come “la *costituzione vivente di uno Stato sotto il profilo della forza politica*” (44). Ma si tratta solo di un utilizzo laico — e per ciò stesso ambiguo — del lemma ‘costituzione’. Tanto che alcuni anni più tardi, incaricato di redigere la voce *Regime* per il Dizionario di Politica curato dal PNF, egli torna ad una definizione più ampia e generica, quale “il complesso delle forze che lo stato creano, sostengono e muovono, le quali forze sono, in ultima analisi, le forze della volontà” (45). Da qualunque angolatura la si osservi, insomma, l’idea di regime che Costamagna matura nell’arco di un decennio viene svolta interamente su un piano chiaramente meta-giuridico. Essa possedeva infatti un “significato filosofico e politico” (46), “un valore meno formale [...] più spirituale” (47). Aveva insomma una valenza più descrittiva che prescrittiva e, pertanto, non poteva occupare un ruolo rilevante all’interno della dottrina costituzionale dell’autore, la quale rimaneva fermamente ancorata al dogma della centralità dello Stato, del quale il regime costituiva, per Costamagna, uno degli elementi caratteristici (48). È interamente all’interno dello Stato, infatti, che si gioca quel processo di integrazione che vede le istanze

(43) C. COSTAMAGNA, *Elementi di diritto costituzionale corporativo fascista*, Firenze, Bemporad, 1929, p. 26.

(44) C. COSTAMAGNA, *Elementi di diritto pubblico fascista*, Torino, UTET, 1934, p. 91. In corsivo nel testo.

(45) C. COSTAMAGNA, voce *Regime* in *Dizionario di politica*, cit., vol. IV, p. 32.

(46) COSTAMAGNA, *Elementi di diritto costituzionale*, cit., p. 26.

(47) COSTAMAGNA, *Elementi di diritto pubblico*, cit. p. 91.

(48) In entrambi i manuali (sia in quello del 1929, sia in quello del 1934) egli tratta infatti del regime all’interno di capitoli intitolati, rispettivamente, “Gli elementi dello Stato” (Cfr. COSTAMAGNA, *Elementi di diritto costituzionale*, cit., pp. 23 e ss.) e “Gli elementi estrinseci dello Stato” (Cfr. COSTAMAGNA, *Elementi di diritto pubblico*, cit., pp. 81 e ss.).

sociali convergere corporativamente ad unità nel ventre del totem statale. Ed è per questo che Costamagna finisce per polemizzare con Panunzio, per prendere le distanze dalla sua ricostruzione dinamica, che presupponeva necessariamente un'interazione tra polo sociale e polo statale.

Infatti nella ricostruzione di quest'ultimo autore la nozione di regime viene a collocarsi esattamente all'interno di quel movimento che dal polo sociale conduce verso quello istituzionale o, volendo fare ricorso alle categorie care al giurista pugliese, all'interno di quel movimento che dal Partito conduce verso lo Stato. Il regime, dunque, altro non era che il "*momento mediano fra il Partito e lo Stato*" (49). Il presupposto del ragionamento di Panunzio è chiaro e si fonda sull'assunto che "il partito, il regime, lo Stato, non [siano] tre cose separate, ma una sola realtà vista in tre momenti distinti". Essi corrispondono cioè "a tre momenti della idea di Stato: il momento dell'*impulso ideale*; il momento della *realizzazione dell'idea*; il momento dell'*esaurimento* dell'idea nell'ordinamento giuridico e della sua *incorporazione* nella storia" (50). Il regime, insomma, "*è la realizzazione dell'idea rivoluzionaria dello Stato portata dal Partito, ossia la realizzazione del contenuto obiettivo della rivoluzione e la trasmissione di questo alla persona ideale e continua dello Stato*" (51). In altre parole, facendo ricorso ad una delle lapidarie sentenze che gli erano care, Panunzio condensa così il proprio ragionamento "*l'idea si fa partito; il partito si fa regime; il regime si fa Stato*" (52).

Volendo tirare provvisoriamente le somme di quanto detto sin qui, ci pare che dalle ricostruzioni di Maraviglia, Costamagna e Panunzio si possano trarre almeno due conclusioni.

La prima attiene al ruolo del partito politico. Eccezion fatta per Costamagna, sia Panunzio sia Maraviglia, infatti, finiscono per riconoscere al PNF un ruolo decisamente centrale nella definizione dei contenuti del regime. Se di Panunzio si è già detto, non sarà superfluo ricordare infatti che anche per Maraviglia esistevano delle istituzioni dalle quali promanavano i contenuti sostanziali propri del

(49) PANUNZIO, *Teoria generale*, cit., p. 543. In corsivo nel testo.

(50) *Ibidem*. I corsivi sono dell'autore.

(51) Ivi, p. 544. In corsivo nel testo.

(52) Ivi, p. 547. In corsivo nel testo.

regime, che egli identifica in “Monarchia, Partito, Associazioni professionali: ecco i tre organi della Nazione, i tre grandi istituti dai quali concretamente prende origine continuamente la vita dello Stato” (53). La ragione di questa rinnovata attenzione pare essere piuttosto semplice. Una volta teorizzata l’esistenza di un nucleo di principi sostanziali che andavano a costituire il più intimo e duraturo contenuto politico dello Stato, ecco che allora si poneva necessariamente il problema dell’origine di questi principi. Da dove venivano? E soprattutto: chi ne era il legittimo ed originario portatore? Seguendo questo percorso argomentativo, si può allora anche arrivare a comprendere il perché Costamagna non avvertisse il bisogno di sviluppare più di tanto il concetto di regime. Perché comprendeva, con ogni probabilità, che quella riflessione — a meno di non considerare, come lui faceva, il regime come un elemento statale, un carattere dello Stato stesso — conduceva necessariamente fuori dalle mura della statualità; portava cioè ad indebolire il paradigma stato-centrico.

La seconda considerazione attiene invece alla natura schiettamente politica dei concetti di regime esposti in precedenza. Con la sola eccezione questa volta di Panunzio — per il quale la dicotomia diritto/politica passava in secondo piano rispetto alla più significativa alternativa tra approccio statico o dinamico nell’analisi dei problemi giuspolitici — sia per Costamagna sia per Maraviglia la ricostruzione della nozione di regime si collocava su un terreno decisamente politico-filosofico e non giuridico-dogmatico. Non si fa riferimento qui alla dicotomia tra giuspubblicistica tradizionale e giuristi di regime. Il ragionamento qui è tutto interno a questi ultimi. Distinguere, all’interno delle teoriche della giuspubblicistica più vicina al fascismo, tra un piano politico-filosofico e uno giuridico-dogmatico serve infatti a ribadire che il concetto di regime non possedeva alcuna centralità neppure nell’ambito delle interpretazioni costituzionali più apertamente politicizzate. L’impressione, cioè, è che il ‘regime’ fosse una delle tante locuzioni che affollavano il discorso costituzionale fascista e alla quale i nostri giuristi si sentivano in dovere di trovare una collocazione e, possibilmente, un

(53) MARAVIGLIA, *Caratteri del regime fascista*, in *Il Partito fascista*, cit., pp. 129-130.

preciso ambito di applicazione, per ovvie ragioni di coerenza sistematica e di rigore metodologico.

Ciò nonostante, vi fu anche chi decise di impostare il problema in termini diversi. Si allude, in particolare, alle riflessioni di Chiarelli e Zangara.

Già nel 1932, Giuseppe Chiarelli apriva così un suo breve saggio dedicato proprio al concetto di 'regime': alla luce del fatto "che può dirsi opinione dominante che il termine *Regime* corrisponda ad un concetto esclusivamente politico", si rende ancora più necessario che esso venga "assunto ad una considerazione *sub specie iuris*, attraverso la quale si potrà pervenire ad una determinazione di esso che serva a dare una più completa comprensione [...] ed anche a farne eventualmente un utile strumento di tecnica giuridica" (54). Lo spostamento di piano è evidente. Per Chiarelli si trattava di recuperare significatività giuridica al concetto di regime, di tentare cioè di dotarlo di una pregnanza dogmatica che ne avrebbe permesso l'inserimento nello strumentario tecnico del giurista. E il compito, a sua detta, non era neppure troppo arduo, giacché egli riteneva che "il concetto di regime, pur essendo un concetto politico, [avesse] un intrinseco contenuto giuridico, in quanto sono le istituzioni giuridiche che caratterizzano un regime, traducendo in atto delle aspirazioni o degli ideali che trovano, attraverso il diritto, la loro realizzazione storica" (55). Di qui la possibilità di procedere ad una precisa definizione della nozione di regime come "*l'insieme degli istituti giuridici coordinati allo scopo dell'attuazione di una determinata concezione politica dello Stato e della società*" (56).

Il tentativo di Chiarelli di individuare una nozione giuridica di regime si fondava quindi su un presupposto relativamente semplice: per quanto il cuore del concetto consistesse nell'esistenza di una precisa visione politica, dice l'autore, la sua concreta esistenza storica presupponeva necessariamente la mediazione del diritto e, in particolare, di quelle istituzioni giuridiche chiamate a dare concretezza alle sopraddette visioni e aspirazioni politiche. Tra queste

(54) G. CHIARELLI, *Il concetto di "Regime" nel diritto pubblico*, in « Archivio giuridico Filippo Serafini », 1932, CVII, fasc. 2, pp. 203 e ss.

(55) Ivi, p. 212.

(56) *Ibidem*. In corsivo nel testo.

istituzioni c'era naturalmente anche il partito, ma Chiarelli respinge decisamente le tesi di chi riteneva il concetto di regime sostanzialmente coincidente con quello di partito. Il PNF costituiva infatti, senza ombra di dubbio, “un elemento essenziale, ma non esclusivo del concetto di Regime Fascista” (57), a determinare il quale concorrevano, assieme al partito, anche altri elementi; i più significativi dei quali, per Chiarelli, erano il Capo del Governo e l'ordinamento corporativo.

A conclusioni sostanzialmente analoghe pervenne anche Zangara che, come Chiarelli, si pose nell'ottica di pervenire ad una ricostruzione dogmatica del concetto di regime. La definizione che egli dette era la seguente: è “il sistema giuridico che considera la struttura e l'attività funzionale di un ordinamento giuridico statale, che si attua secondo una regola, una legge [...] che sono i principii giuridici del sistema stesso” (58). Non sembrano esserci grandi differenze rispetto alla posizione assunta da Chiarelli, se non che, forse, in Zangara pare essere più marcata l'esigenza di trasportare interamente sul piano dogmatico anche gli aspetti più strettamente funzionali delle istituzioni giuridiche (59). Egli distingue infatti due elementi concorrenti nella determinazione della nozione giuridica di regime: “la struttura dell'ordinamento giuridico statale e il modo di essere e di funzionare degli organi e delle istituzioni dell'ordinamento giuridico medesimo” (60). La sottolineatura può rendersi opportuna soprattutto perché permette di apprezzare meglio la determinazione di Zangara nel superare l'orizzonte meramente politico-descrittivo che aveva contraddistinto le ricostruzioni di un Costamagna o di un Fracapane e la sua volontà, al contrario, di agevolare quanto più possibile “la trasformazione di elementi estragiuridici in elementi giuridici” (61). In particolare, egli sembra voler traslare i contenuti (politici) che caratterizzavano un determinato ordinamen-

(57) Ivi, p. 219.

(58) ZANGARA, *Il partito e lo Stato*, cit., p. 33.

(59) In questo stesso senso, ma con un maggiore accento sull'evoluzione del pensiero di Zangara rispetto a quello di Chiarelli, si veda anche M. GALIZIA, *Autorità autonome e « democrazia di masse » nel pensiero di Vincenzo Zangara*, in « Quaderni costituzionali », anno VII, n. 1, aprile 1998, in particolare p. 111.

(60) ZANGARA, *Il partito e lo Stato*, cit., p. 33.

(61) Ivi, p. 36.

to in entità giuridicamente considerabili, che egli individua poi nel “modo di essere e di svolgersi” (62) dell’ordinamento stesso.

Sotto il profilo del rapporto tra partito e regime, invece, Zangara perviene sostanzialmente alle medesime conclusioni di Chiarelli: “Mentre il partito — quando è considerato giuridicamente — è una istituzione giuridica, il regime rappresenta un sistema giuridico che comprende tutte le istituzioni di un ordinamento giuridico che considera nella sua struttura e nella sua attività funzionale. Cioè il partito non è che una parte del regime; parte che non può andare confusa nel tutto” (63).

Le tesi di Chiarelli e Zangara, quindi, sono accomunabili sotto vari profili.

Innanzitutto, da un punto di vista metodologico, entrambi perseguono il chiaro obiettivo di una ricostruzione del concetto di regime che possa dirsi veramente giuridica. Sembrano cioè intuire la necessità di una terza via (che altri giuristi poi percorreranno con più decisione e ancora maggiori fortune) rispetto ai due opposti fronti che animarono il *Methodenstreit* italiano: non pretesero di cristallizzare la dogmatica giuridica in un qualcosa che fosse eternamente eguale a sé stessa, né cercarono di rifonderla per intero alla luce dei contenuti politici della rivoluzione fascista. Accolsero invece la sfida di un rinnovamento dello strumentario tecnico del giurista che, lungi dall’essere rigettato, doveva invece essere recuperato ma anche ammodernato per restituire alla scienza del diritto una maggiore capacità di comprensione dell’esistente.

Da un punto di vista più schiettamente contenutistico, inoltre, sia Chiarelli sia Zangara costruiscono un concetto di regime che, proprio perché integralmente giuridico, diviene un interessante punto di svolta nella ricerca di una più avanzata sistemazione delle istanze politiche all’interno della sfera giuspubblicistica. Tentare di sistematizzare giuridicamente la dimensione intrinsecamente politica dell’agire statale ci pare rappresenti infatti il primo indispensabile passo per la costruzione delle teorie della costituzione. Per teorizzare, cioè, l’esistenza di un sistema coordinato di principi e di istituzioni che, colti nella loro dimensione funzionale, dinamica

(62) *Ibidem.*

(63) *Ivi*, p. 37.

e teleologica, consentissero di superare la dicotomia tra istanze politiche e ordinamento statale attraverso il quale esse si realizzavano. L'intuizione di Zangara (ancora più che di Chiarelli) ci pare quindi quella di aver individuato la necessità di riconoscere l'esistenza di un'autonoma dimensione giuridica, differente da quella propria dell'ordinamento statale, nella quale si realizza esattamente l'incontro tra politica e diritto e, soprattutto, nella quale, le istanze politiche possono finalmente acquistare effettiva consistenza giuridica; una sfera, insomma, che pare essere propriamente la sfera della costituzione.

La tesi non sembra troppo ardita. In fondo, è lo stesso principale teorico della costituzione, ossia Costantino Mortati, pur se tra qualche significativo distinguo, ad ammetterla. Nel bel mezzo dell'esposizione della sua teoria sulla 'costituzione in senso materiale', subito dopo averne sviscerato il contenuto e subito prima di addivenire alle relative conclusioni, egli afferma infatti: "Forma di Stato, regime, sistema possono ritenersi espressioni equivalenti, valide a designare il contenuto della costituzione nel senso qui assunto, comprendente l'insieme delle forze politiche e dei fini, di cui esse sono portatrici, e che ispirano il complesso normativo" (64). Lo stesso Mortati sembra cioè essere cosciente di incarnare il punto di arrivo (ma anche e soprattutto il punto di svolta) di un percorso, che egli stesso percepisce come completamente altro rispetto ai numerosi tentativi di sistematizzazione costituzionale interni al regime fascista. Ed è forse questo un primo fondamentale scarto che è possibile rinvenire in Mortati rispetto alle intuizioni di uno Zangara o di un Chiarelli.

Mortati ha perfettamente compreso che elaborare la nozione di costituzione in senso materiale serve ad uno scopo assai più ampio della semplice comprensione delle dinamiche costituzionali italiane del ventennio. Mortati si avventura consapevolmente sul terreno della teoria generale perché ha ben chiaro che l'idea di costituzione da ricercare "non è né liberale, né fascista: essa è piuttosto per Mortati *la costituzione dello 'Stato moderno'*" (65). E se è vero che già

(64) MORTATI, *La costituzione*, cit., p. 196.

(65) M. FIORAVANTI, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della costituzione. Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana* in *Il pensiero giuridico di*

dallo scritto del 1931 su *L'Ordinamento del governo* ⁽⁶⁶⁾, esisteva “per il nostro giurista una *dimensione normativa costituzionale* data essenzialmente dalla esperienza storica dello ‘Stato moderno’” ⁽⁶⁷⁾, questa viene esplicitata nove anni dopo nei suoi contenuti fondamentali.

Senza poter approfondire in questa sede la sostanza profonda (e complessa) della ricostruzione mortatiana, e volendo quindi limitarci unicamente alle parti che più di altre produssero una ricaduta diretta sul modo di intendere il ruolo del partito politico, occorre tuttavia notare come un secondo momento di scarto che Mortati compie rispetto alle elaborazioni precedenti, dedicate al concetto di regime, è rappresentato dalla completa autonomizzazione dell’idea di costituzione rispetto a quella di ordinamento statutale. Se Zangara, per essere ancora più chiari, aveva intuito e suggerito l’esistenza di un *quid* giuridico distinto dall’ordinamento dello stato, Mortati si spinge assai più in là. Definisce quel *quid* con un nome preciso (e nient’affatto neutrale per un giuspubblicista ⁽⁶⁸⁾), ossia quello di *costituzione*, e a tale concetto assegna dei contenuti che erano completamente diversi da quelli tipici dell’ordinamento positivo dello Stato. Perché per Mortati la costituzione “non contiene solo l’indicazione di mete da conseguire, ma esprime la rilevanza di

Costantino Mortati, a cura di M. Galizia e P. Grossi, Milano, Giuffrè, 1990, p. 137. In corsivo nel testo.

⁽⁶⁶⁾ C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, Anonima Romana Editoriale, 1931.

⁽⁶⁷⁾ FIORAVANTI, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della costituzione*, cit., p. 138. In corsivo nel testo.

⁽⁶⁸⁾ Sarebbe peraltro assai interessante interrogarsi, anche se per ovvie ragioni ciò è impossibile nell’economia di questo saggio, sul perché Mortati abbia scelto il termine ‘costituzione’ (l’espressione ‘in senso materiale’, invece, come ricorda Fioravanti, ricorreva già nell’opera del 1931 su *L'ordinamento del governo*), visto che essa non era certamente un concetto caro alla scuola giuridica nazionale, ma neppure risultava particolarmente praticato dalla giuspubblicistica più vicina al regime fascista (se non attraverso il noto e polemico dibattito sull’esistenza o meno di una ‘costituzione’ fascista). In particolare, sarebbe interessante capire se e quanto nella scelta di questo termine abbia influito la lezione di Luigi Rossi, che di Mortati fu maestro nonché relatore della tesi su *L'ordinamento del governo*, e che può essere considerato una voce, per quanto ‘classica’, tuttavia non propriamente allineata ai precetti metodologici della scuola orlandiana.

valori, di cui è portatore il gruppo dominante, e prevede un'organizzazione diretta al mantenimento di essi" (69). Ciò che invece accomuna costituzione e ordinamento positivo dello Stato è, per Mortati, il dato fondamentale della normatività. Sono entrambe due realtà normative e, pertanto, il rapporto tra costituzione e diritto positivo "non deve quindi porsi come relazione tra 'sostanza' e 'forma', ma come *rapporto tra due norme*" (70).

Mortati risolve dunque definitivamente la dialettica sempiterna tra polo sociale e polo statale che conduceva, schiacciando la ricostruzione sull'uno o sull'altro termine, o a concezioni sociologico-politiche o alle teorie dello Stato (che finivano però per risultare sempre monche, mancando di ricostruire relazioni convincenti con la società sottostante). In tal senso, si può certamente affermare che egli seppe recuperare le intuizioni del suo maestro Sergio Panunzio il quale, ricordiamo, qualificava il regime proprio come un momento intermedio tra la società politica (Partito) e lo Stato. Mentre però Panunzio esauriva questa sua intuizione — assieme a molte altre, per la verità — entro lo schema logico analisi dinamica/analisi statica delle forme politiche, Mortati ebbe l'enorme merito di attingere ad un livello di pregnanza giuridica infinitamente superiore.

Lo dimostra anche il ruolo che Mortati assegna al partito politico nella sua teoria della costituzione, aspetto sotto il quale è possibile registrare un ulteriore e ancor più marcato cambio di passo rispetto alle prodromiche teorie di uno Zangara o di un Chiarelli. Questi ultimi trattavano del partito politico con l'obiettivo precipuo di ridimensionare le tesi di coloro che ritenevano PNF e regime due concetti sostanzialmente coincidenti. Il che, a ben vedere, era anche perfettamente comprensibile, visto che sciogliere il regime dentro al partito avrebbe inevitabilmente frustrato ogni tentativo di proporre una ricostruzione rigorosamente dogmatica del concetto di regime. La conseguenza, ad ogni modo, fu che sia Chiarelli sia Zangara finirono per ridimensionare il ruolo del partito, ritenendolo una porzione, per di più assai ridotta, del più ampio concetto di regime.

(69) MORTATI, *La costituzione*, cit., p. 206.

(70) FIORAVANTI, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della costituzione*, cit., p. 155. In corsivo nel testo.

Per Mortati, invece, il partito aveva tutt'altro ruolo. Sul punto, però, occorre fare una precisazione preliminare, perché nel corso degli anni, all'interno della stessa riflessione mortatiana, l'atteggiamento nei confronti del partito politico cambia significativamente e ciò è particolarmente evidente allorché si proceda ad una comparazione tra *L'ordinamento del governo* del 1931 e *La costituzione in senso materiale* del 1940.

Che il PNF non rivestisse un ruolo di primo piano nel pensiero del Mortati del 1931 lo si comprende bene già dalla lettura dell'indice dell'opera, che rivela come egli tratti del partito, dei suoi compiti e della sua natura giuridica in un paragrafo, il nono, significativamente dedicato a *La funzione del Capo del Governo in riguardo al mantenimento dell'unità morale della Nazione*, a sua volta inserito in un capitolo, il quarto, intitolato *Le funzioni del Capo del Governo in particolare*. Le affermazioni di Mortati, al proposito, sono peraltro note: "il Partito ha cessato di possedere un suo proprio contenuto di idee politiche, un proprio programma: ha cessato di essere un partito nel senso proprio della parola" (71). Alla luce del nuovo ordinamento prodotto dalla legislazione fascista, Mortati riteneva cioè che al PNF rimanessero solo compiti di propaganda (verso gli iscritti e verso il resto della popolazione) e di consulenza (nei confronti degli organi dello Stato, nei quali esso era rappresentato per mezzo del suo Segretario). La disamina, in definitiva, lasciava poco spazio ai dubbi e le conclusioni furono quindi piuttosto lapidarie: "il Partito appare così un diretto strumento nelle mani del Capo del governo per l'esercizio di una vasta influenza morale e politica, che è preparazione e ausilio alla sua attività più propriamente giuridica" (72).

Nove anni più tardi, mentre — vale la pena ricordarlo — il regime fascista raggiungeva probabilmente il punto apicale della propria parabola, il ruolo che Mortati assegna al partito politico è completamente diverso. In primo luogo, egli — diversamente da Zangara e Chiarelli — si pone un problema nuovo e, per certi versi, basilare: si interroga cioè sul modo con il quale nasca l'ordinamento originario e su come se ne determinino i contenuti. E la risposta che

(71) MORTATI, *L'ordinamento del governo*, cit., p. 158.

(72) Ivi, p. 160.

Mortati offre è netta: il luogo nel quale occorre ricercare l'epifania della costituzione in senso materiale è, senza ombra di dubbio, la società. Ma non qualsiasi comunità sociale; occorre cercarla nella società "non più indifferenziata, bensì ordinata secondo un minimo di elementi organizzativi necessari per poterla pensare capace di attività" (73). Ma quando era possibile rinvenire questi elementi in seno alla comunità? E quale soggetto li produceva? Il giurista calabrese, ancora una volta, dimostra di avere idee molto chiare: "Ora, sembra che gli elementi che si ricercano siano rintracciabili al momento del formarsi nel senso della comunità di una forza politica" (74). Ma dire questo ancora non era sufficiente. Non ogni concetto di forza politica poteva essere utilizzato allo scopo descritto. In particolare, affinché un partito politico potesse far nascere in seno alla comunità il suo ordinamento originario e fondamentale, esso doveva offrire alcune garanzie: *a*) doveva essere "costante nel suo esercizio, capace di ottenere obbedienza non accidentalmente" (75); *b*) doveva esprimere un contenuto assai preciso, quello cioè di "raggiungere una complessiva unità" a partire dai "vari interessi" (76) che abitavano la società. Mortati, insomma, sembra tracciare esattamente l'identikit del partito di massa novecentesco, che aveva un'organizzazione stabile e consolidata — in ciò distinguendosi da altre tipologie di organizzazione come ad esempio comitati temporanei (i comitati elettorali tipici dell'Italia liberale) o di scopo — e che, sotto un profilo contenutistico, si caratterizzava per essere, come aveva già notato Sergio Panunzio, *parte totale*. Nel senso che si faceva cioè portatore di un principio di unità politica, ossia di una visione generale che, per quanto proveniente da una determinata parte, aveva la peculiare caratteristica di sapere prendere in considerazione tutti i singoli interessi sociali, coniugandoli però poi ad unità all'interno della propria ricostruzione complessiva. Ed egli non manca di riconoscere esplicitamente questa evidenza: "È pertanto nello Stato moderno il partito il soggetto da cui emana la costituzione fondamentale e che si pone come uno degli elementi, quello

(73) MORTATI, *La costituzione*, cit., p. 61.

(74) *Ivi*, p. 62.

(75) *Ibidem*.

(76) *Ibidem*.

strumentale, necessari a comporre il suo contenuto, la sua materia tipica” (77).

Il partito politico, dunque, nell’esperienza dello ‘Stato moderno’, svolgeva per Mortati un compito fondamentale e indispensabile: quello cioè di ordinare la società allo scopo di far emergere all’interno di essa una articolazione di criteri politici caratterizzati dall’essere tutti coordinati e armonizzati in senso teleologico. Tali principi, destinati alla realizzazione di un unico scopo, costituivano quindi il contenuto della costituzione in senso materiale. Appare evidente tuttavia che, in questa ottica, per quanto fondamentale, il partito politico non poteva certo bastare a sé stesso. Nell’analisi mortatiana la sua presenza è infatti fondamentale in quanto funzionale al raggiungimento di uno scopo. *Strumentale*: questo è il termine usato da Mortati a proposito del ruolo del partito (78). Ed è questa, in fondo, la novità più importante che egli introduce. Il partito non è né punto di arrivo, né punto di partenza, ma strumento; non è un fine, ma un mezzo, per quanto un mezzo indispensabile, visto che per suo tramite, e solo per suo tramite, si poteva dare avvio al processo di elaborazione della costituzione originaria che si svolge in seno alla società. In tal senso possiamo dire che non v’è contraddizione tra il Mortati del 1931 e quello del 1940; semmai assistiamo ad un’evoluzione teoretica interna alla sua elaborazione. Tuttavia, stiamo parlando di un’evoluzione di notevolissima portata; perché le sue conseguenze sono incisive e gravide di conseguenze.

Mortati infatti fa segnare qui un deciso passo in avanti rispetto alle originarie intuizioni del partito inteso come Stato in potenza. Se quelle teorie avevano avuto il merito di svelare l’esistenza di un legame profondo e diretto tra partito e Stato politico (una sorta di analogia), pur tuttavia rimaneva l’enorme difficoltà di tradurre tali intuizioni in considerazioni rilevanti sotto il profilo giuridico. E Mortati riesce a fare quello che a Zangara e Chiarelli non era riuscito: ad individuare cioè un’entità giuridica autonoma rispetto allo Stato — la costituzione materiale — alla creazione della quale il partito politico partecipava in via decisiva, senza però esaurirla in sé.

(77) Ivi, p. 74.

(78) Nello stesso senso anche FIORAVANTI, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della costituzione*, cit.; in particolare p. 161.

E se è comunque vero che Mortati nel 1940 continua a muoversi nel solco di un presupposto di stampo chiaramente totalitario (79), è del tutto evidente che tale presupposto sempre di più rivela, da un lato, tutta la propria ideologicità e, dall'altro, anche la sua sostanziale non indispensabilità. E lo stesso autore non solo ne sembra assolutamente consapevole, ma finisce addirittura per esplicitarlo chiaramente solo un anno più tardi, compiendo così un ulteriore e ancora più decisivo passo in avanti concettuale.

Il riferimento è al breve saggio del 1941 intitolato *Sulla posizione del partito nello Stato* (80). Qui Mortati — partendo da uno spunto offertogli da uno scritto di Prosperetti (81) — sembra apparentemente tornare sopra temi desueti: quelli cioè della personalità giuridica e del rapporto organico tra Stato e partito. Tuttavia, l'obiettivo del giurista non è affatto quello di ribadire posizioni già espresse, magari nel lontano 1931 (82). Il dibattito sulla posizione del PNF nello Stato fascista, per come la dottrina lo aveva conosciuto negli anni Trenta, è già alle spalle. Non per nulla, Mortati nell'intracciare un dibattito serrato con le altre voci della giuspubblicistica, oltre al già citato Prosperetti, si rivolge soprattutto ad Esposito, il quale — come vedremo nelle pagine successive — possiamo sostanzialmente considerare già fuori dagli schemi interpretativi tradizionali della giuspubblicistica fascista. Il grande pregio di questo saggio di Mortati, pertanto, è quello di mostrare con chiarezza come lo schema entro il quale egli si muoveva, fosse quello della teoria

(79) Non va dimenticato infatti che egli non esce dall'ottica totalitaria della necessità del partito unico, pur probabilmente ponendo le basi teoriche per un suo superamento. Afferma Mortati: "Il partito, nel senso specifico, è insomma l'elemento attivo dell'istituzione originaria, necessario perché questa assuma una forma politica, e perciò non può che essere unico, come unico è il principio di qualsiasi forma politica". Cfr. MORTATI, *La costituzione*, cit., p. 73.

(80) C. MORTATI, *Sulla posizione del partito nello Stato*, in « Stato e diritto », 1941, 4-5, ora in Id., *Raccolta di scritti*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1972.

(81) U. PROSPERETTI, *La posizione del P.N.F. nell'ordinamento dello Stato*, in « Stato e diritto », 1941, 1.

(82) Maggiormente propenso invece a leggere il saggio di Mortati in questo senso, pur senza dimenticare di declinarlo alla luce di una chiave di lettura più ampia, sembra essere C. BERSANI, *Appunti su amministrazione e costituzione in Costantino Mortati*, in *Forme di stato e forme di governo. Nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, a cura di M. Galizia, Milano, Giuffrè, 2007, in particolare p. 147.

generale dello Stato moderno. È vero che egli ribadisce la natura organica del PNF rispetto allo Stato, ma se si osserva bene il percorso col quale egli perviene a tale conclusione, ben si comprende come, rispetto al suo scritto del 1931, tutto un mondo sia completamente cambiato.

Il punto di partenza per Mortati è idealmente la sua elaborazione sulla costituzione in senso materiale dell'anno precedente, che lo portava a ritenere che "il fenomeno, veramente caratteristico della organizzazione statale moderna [consistesse] nell'inclusione in essa e nella regolamentazione, in grado maggiore o minore, in forma esplicita o implicita, degli elementi che precedono e condizionano nel loro contenuto l'emissione dei comandi veri e propri" (83). Preso atto di questo, egli offre poi una lettura della complessiva evoluzione fatta registrare dallo 'Stato moderno': se prima — egli prosegue — era il sovrano assoluto a scegliere il contenuto della volontà dell'agire statale, *nulla quaestio*; il problema non poteva interessare il diritto. Ma da quando, con l'affermarsi dei sistemi rappresentativi, si è riconosciuta l'esistenza di una "parte del popolo ritenuta capace di volontà politica" (84), ecco allora che il momento della posizione dei fini è diventata un "elemento *giuridicamente rilevante* del processo di formazione della volontà dello Stato" (85). Ma come si sviluppava concretamente questa manifestazione di volontà politica? Il corpo elettorale, dice Mortati è di per sé "amorfo e indifferenziato" (86) e pertanto non ha né coscienza politica né tantomeno la capacità di esprimere una volontà unitaria. Come la matura? Grazie al partito politico, che diviene "perciò un portato non solo utile, ma necessario della partecipazione dei ceti popolari alla vita dello Stato, in quanto mezzo di esplicazione del compito ad essi attribuito di imprimere alla azione di questo un determinato contenuto politico" (87). Sotto il profilo della qualificazione strettamente giuridica di questo processo, quindi il partito serve — nella ricostruzione di Mortati — a far

(83) MORTATI, *Sulla posizione del partito*, cit., pp. 506-507.

(84) Ivi, p. 507.

(85) *Ibidem*. Il corsivo non è nel testo originale; lo si è aggiunto per sottolineare la particolare pregnanza dell'insistere di Mortati sulla giuridicità di questo momento.

(86) *Ibidem*.

(87) *Ibidem*.

nascere nel corpo elettorale, che è organo dello Stato, una volontà politica da imprimere a quest'ultimo. In tal modo, la volontà dell'organo diviene la volontà del partito che in esso si è affermato. Perché come "in ogni organo collegiale [...] la volontà esterna dell'organo si identifica con quella della maggioranza, così nel corpo elettorale è il partito che ha ottenuto la maggioranza dei voti che acquista il diritto di introdurre la propria concezione nella vita dello Stato" (88).

Mortati dimostra così di uscire decisamente dall'ottica ristretta di una mera interpretazione della forma di Stato fascista; questa veniva presa in considerazione solo nella misura in cui incarnava una particolare specie del genere 'Stato moderno'. Dopo le precedenti affermazioni sul ruolo del partito, egli aggiunge infatti significativamente: "Ora la funzione, che s'è vista propria del partito, non muta pel fatto che, in un determinato momento, la legge dia ai rappresentanti di una sola delle forze in contrasto il diritto di farla valere e vederla realizzata nell'azione statale" (89). In tal caso, egli afferma, il partito acquisterà il carattere di organo dello Stato che prima spettava al corpo elettorale. Ma questa non era certo l'unica soluzione possibile. In nota, e ciò è decisamente rilevante, Mortati giunge ad ammettere che la necessità di una qualificazione giuspubblicistica dei partiti politici esisteva non solo nei regimi a partito unico, ma anche nei regimi pluripartitici e ciò perché in questi casi "lo Stato ritiene conforme ai propri interessi che l'accordo, da cui nasce l'atto di volontà statuale, costituisca la sintesi di un contrasto dialettico: al quale scopo ritiene di istituzionalizzare i termini di questo contrasto, cioè di dare un'impronta pubblicistica alle forze sociali, che impersonano le differenti concezioni politiche" (90).

Ci pare pertanto riduttivo ritenere che l'interpretazione costituzionale mortatiana dei primi anni Quaranta risultò poi semplicemente applicabile anche a condizioni politiche diverse da quelle per le quali era destinata. Perché essa era invece pensata esattamente per funzionare — e di lì a pochi anni effettivamente funzionerà — in generale per qualsiasi forma di 'Stato moderno', compreso quello

(88) Ivi, p. 508.

(89) Ivi, p. 509.

(90) Ivi, nota 7, p. 509.

mondato dall'opzione totalitaria e abitato, invece, da una pluralità di partiti. E ciò fu possibile proprio grazie a quello spostamento di piani, apparentemente innocuo, ma invece fondamentale, che lo portò a superare l'idea di partito come Stato potenziale. Ad essere assimilabile allo Stato, nella teoria di Mortati, infatti, non era più il partito (del quale pertanto, in via teorica, non era più necessario teorizzare l'unicità), ma la costituzione fondamentale, prodotta grazie al ruolo determinante del partito (o dei partiti). E l'affinità tra la costituzione in senso materiale e l'ordinamento dello Stato, si badi bene, era assicurata non da argomentazioni di natura spirituale o filosofica, ma da una considerazione ben diversa: quella che riconosceva ad entrambi la dignità di norme giuridiche.

Il che riverberava conseguenze notevoli non solo sul partito, ma anche sul modo stesso di intendere lo Stato, accentuando in particolare la ormai sempre più evidente rottura del paradigma statualistico. Innanzi tutto perché quello statuale cessava di essere l'unico ordinamento giuridico dotato di quel carattere fondamentale che era l'aspirazione a coniugare, in una prospettiva di unità, ognuna delle varieguate istanze provenienti dalla società. Ma soprattutto perché Mortati ricostruiva il rapporto tra le due norme, cioè tra la costituzione fondamentale e l'ordinamento dello Stato, come un rapporto di derivazione. Nel senso che dalla prima derivava necessariamente il secondo. E questo faceva sì che lo Stato cessasse di essere sostanzialmente onnipotente per divenire invece "in sé limitato, e 'di diritto', appunto perché nasce[va] come ordine determinato dalla necessità di perseguire certi scopi" ⁽⁹¹⁾.

3. *Il partito e l'indirizzo politico.*

Quella di Mortati, però, non fu l'unica voce che si levò in direzione di un netto cambiamento di paradigma. Al contrario, essa va contestualizzata all'interno di un particolarissimo frangente storico, quello cioè vissuto dalla scienza del diritto costituzionale in Italia nell'intorno ristrettissimo di anni — quattro o cinque, non di più — che va tra la fine dei Trenta e l'inizio dei Quaranta. In quella

⁽⁹¹⁾ FIORAVANTI, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della costituzione*, cit., p. 162.

fase, infatti, si registra una straordinaria quantità di voci che, per diversi e molteplici aspetti, segnano profonde rotture concettuali rispetto alla tradizionale vulgata di regime. L'impressione, quindi, è che a cavallo tra i due decenni si sia verificata una vera e propria cesura, che condusse molti giuristi a mettere in discussione alcuni degli assunti tipici della cultura costituzionale di regime. In che cosa consisté, dunque, tale cesura? Dovendo provare ad isolarne il contenuto più profondo, ci pare che questo debba essere individuato nel superamento del paradigma statualistico. In quei pochi anni a cavallo tra i due decenni, infatti, i contributi della giuspubblicistica più giovane fecero registrare una radicale traslazione di piano: abbandonarono cioè il terreno dell'esegesi e dell'interpretazione della statualità fascista (e del suo ordinamento), per abbracciare un orizzonte più ampio: quello dell'interpretazione — o addirittura della costruzione — dello 'Stato moderno' (rispetto al quale, quello fascista incarnava solo una delle possibili e molteplici declinazioni). Ma per abbracciare nuovi orizzonti essi dovettero prima abbandonare i confini ormai troppo angusti dello statualismo. Sia di quello tipicamente fascista, fondato sul dogma della sostanziale onnipotenza dello Stato politico; sia di quello più risalente, di tradizione liberale, teorizzato dalla *Rechtsstaatslehre* europea e italiana. Il primo venne abbattuto grazie al recupero del metodo giuridico; il secondo venne superato attraverso il recupero della soggettività del polo sociale e conseguentemente, attraverso la ricostruzione in senso dualistico della relazione tra Stato e società.

Il primo assunto, quello cioè della rivalutazione della dogmatica giuridica, segnò un passaggio la cui importanza non possiamo limitare semplicemente entro i confini del puro ambito metodologico. Per spiegare meglio il concetto, occorre partire dall'osservazione di un dato di realtà: ossia il fiorire, in quegli anni, di una vasta messe di riflessioni che, spesso già dal titolo, si proponevano espressamente di offrire ricostruzioni 'dogmatiche' o 'giuridiche' di questo o quell'istituto ⁽⁹²⁾. Dietro a questa rinnovata attenzione per il metodo

⁽⁹²⁾ Cfr., ad esempio, V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico* in « Studi Urbinati », 1939, oppure C. LAVAGNA, *Per una impostazione dogmatica del problema della rappresentanza politica*, in « Stato e Diritto », 1942, fasc. III. Ma alla stessa famiglia possiamo ascrivere le riflessioni di Esposito e Zangara sul tema della rappre-

stava indubbiamente una nuova consapevolezza disciplinare che, in un certo senso, possiamo considerare come la conclusione e il superamento di quel *Methodenstreit* dottrinale che aveva animato il dibattito negli anni precedenti. I giuristi nati professionalmente negli anni Trenta, cioè, sul finire del decennio, palesano di avere definitivamente abbandonato la desueta prospettiva interpretativa rappresentata dallo Stato di diritto, ma, al tempo stesso, si mostrano determinati a recuperare il patrimonio dogmatico della dottrina tradizionale, che adoperano ormai con la chiara volontà di adeguarlo alle nuove esigenze interpretative imposte dal proprio tempo.

Tuttavia, come accennato, il recupero della dogmatica dottrinale non sembra assumere soltanto un significato metodologico; non trova cioè un ambito di applicazione limitato esclusivamente all'epistemologia e all'identità disciplinare. Esso proietta invece riflessi significativi su una sfera più schiettamente contenutistica. Le insistenti sottolineature sulla necessità di giungere a ricostruzioni 'giuridiche' o 'dogmatiche', infatti, finivano fatalmente per richiamare una dimensione propria del diritto — perché insita nella sua natura ordinamentale — che era la dimensione del limite, o se si preferisce, della garanzia. Ricostruire in chiave giuridica un determinato aspetto della vita dello Stato, insomma, significava inevitabilmente anche regolamentarlo, disciplinarlo e quindi fondamentalmente limitarlo. Significava tracciare dei binari concettuali fuori dai quali non era consentito uscire, pena la perdita di senso della stessa interpretazione giuridica.

Il secondo assunto che cominciò a diffondersi nei lavori dei nostri giuristi pubblicati a cavallo tra la fine degli anni Trenta e i primi anni Quaranta, fu il recupero di autonomia concettuale della sfera sociale. Questa tornò insomma ad essere un'entità non necessariamente incorporata nell'idea di Stato e, pertanto, il rapporto tra i due corni del dilemma tornò ad essere largamente pensato in

sentanza, la nota polemica tra Mortati ed Esposito sulla qualificazione giuridica del concetto di 'nazione' o, ancora, l'ancor più nota diatriba tra Crisafulli e Maranini sul metodo nello studio del diritto costituzionale, ospitata nel 1940 sulle colonne di « Stato e diritto ».

termini dualistici ⁽⁹³⁾. Il che, è pure superfluo sottolinearlo, comporta, da un lato, l'abbandono di tutte quelle ricostruzioni radicalmente corporative che avevano caratterizzato buona parte delle riflessioni della giuspubblicistica più apertamente schierata a fianco del regime; e, dall'altro, il potenziale e probabilmente definitivo superamento del paradigma stato-centrico.

'Potenziale' si è detto. E la precisazione è quanto mai opportuna. Occorre infatti respingere con decisione ogni tentazione di leggere le posizioni della dottrina giuspubblicistica di quel periodo come una critica o addirittura un attacco diretto e consapevole alla politica fascista. Si trattò in realtà di ben altro: probabilmente di una progressiva evoluzione tutta interna al pensiero costituzionale italiano, e portata avanti proprio sulla scorta di molti degli snodi concettuali che la rivoluzione fascista aveva posto con forza ai giuristi. In tal senso, è persino possibile considerarla anche come un'evoluzione logica e addirittura comprensibile, visti i temi di ricerca attorno ai quali essa finì per coagularsi. I due principali furono infatti l'*indirizzo politico* e, in misura ancora maggiore, la *rappresentanza*, due

⁽⁹³⁾ Con l'unica, anche se autorevolissima eccezione, rappresentata da Mortati, il quale continuò a muoversi in una prospettiva che potremmo definire assai più *organicistica* che *dualistica*. Conviene però, sul punto, spendere qualche parola. Quando si afferma che quella di Mortati non è ascrivibile al novero delle interpretazioni dualistiche del rapporto Stato-società non si intende certo dire che la società — nella sua teoria — non godesse di un'autonoma posizione concettuale. Tutt'altro. Tuttavia per Mortati era impensabile portare l'opzione dualistica alle sue più estreme conseguenze: cioè era impensabile immaginare una potenziale contrapposizione del polo sociale al polo statale. Questo perché nella teoria della costituzione in senso materiale, egli ritiene che la produzione di quella norma fondamentale che esisteva prima dello Stato e alla quale questo era tenuto ad adeguarsi, altro non fosse che il prodotto di un processo di specificazione tutto interno alla società politica, messo in moto dall'azione del partito che di tale processo di evoluzione rappresentava il lievito naturale. Pertanto, semplificando un po', e a patto di non perdere di vista i fondamentali passaggi intermedi, si può sostenere che Mortati immaginasse lo Stato come il prodotto originato da una serie di specificazioni successive, il punto di partenza delle quali era senz'altro la società. È in questo senso — e solo in questo senso — che è possibile affermare che Mortati continuò a muoversi in una prospettiva di tipo organicistico. Con l'accortezza di non confondere tale organicismo con quello di natura radicalmente corporativa di un Costamagna o di un Volpicelli, per intendersi. Semmai nell'organicismo mortatiano è possibile rinvenire l'impronta, assai diversa, delle elaborazioni di Sergio Panunzio che di Mortati fu maestro.

istituti intimamente connessi all'idea del necessario agire politico dello Stato e finalizzati ad indagare il tipo di relazione esistente tra questo e la società, alla luce di un presupposto basilare e mai rimesso in discussione: e cioè che le istituzioni dovessero necessariamente agire in maniera rispondente alle aspettative del popolo, rendendo così necessario un virtuoso collegamento tra queste due dimensioni.

Ad occuparsi di indirizzo politico, in quegli anni, furono soprattutto Vezio Crisafulli, nella celebre opera del 1939 intitolata *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico* ⁽⁹⁴⁾ e Carlo Lavagna nel suo *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri* ⁽⁹⁵⁾. Il tema non era ovviamente nuovo. Alle spalle di Crisafulli e Lavagna stava infatti una riflessione estremamente risalente, che era pervenuta alla teorizzazione dell'indirizzo politico partendo dall'elaborazione di un concetto ancora antecedente, quello di 'atto politico', le cui radici possiamo addirittura far risalire alle acquisizioni della dottrina amministrativistica francese della metà del secolo precedente ⁽⁹⁶⁾. Ma soprattutto, alle loro spalle — e a quelle di Crisafulli in particolare — stava lo scritto di Mortati su *L'ordinamento del Governo* del 1931, nel quale il costituzionalista calabrese aveva teorizzato — sulla scia delle omologhe teorie di Panunzio (che esprimeva un analogo concetto, con l'espressione 'funzione corporativa') — la funzione di governo come quarta e preminente funzione dello Stato.

Ora, per quanto le teoriche di Crisafulli e Lavagna siano differenti, esse presentano comunque alcuni tratti comuni che vale la pena mettere in evidenza. In particolare, entrambi presero decisa-

⁽⁹⁴⁾ V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in « Studi Urbani », 1939, pp. 53 e ss.

⁽⁹⁵⁾ C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici tra Capo del Governo e Ministri*, Roma, Edizioni Universitarie, 1942.

⁽⁹⁶⁾ Non è ovviamente questa la sede adatta a ripercorre quel lungo itinerario concettuale. Per un inquadramento storico e teorico del tema si rimanda allora a: E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1985; P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, Liguori Editore, 1988. Sul dibattito degli anni Trenta si segnala inoltre T.E. FROSINI, *Teoremi e problemi di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2008, in particolare pp. 363 e ss.

mente le distanze dalla teoria mortatiana, confutandone due assunti fondamentali.

In primo luogo, entrambi negarono che l'indirizzo politico potesse essere configurato come una ulteriore funzione statale, da aggiungersi alle tre tradizionali. Secondo Crisafulli, considerarla come una funzione avrebbe infatti comportato un grave rischio di sovrapposizione con queste ultime: sia sotto il profilo sostanziale (giacché avrebbe compreso al suo interno, ad esempio, atti legislativi e atti esecutivi), sia sotto quello formale (perché sarebbe stata esercitabile attraverso atti di forme assai svariate), sia sotto il profilo organico (perché avrebbe ricompreso atti adottati da organi diversi). Per il giurista genovese, insomma, “l'intera attività statale — all'infuori, di regola, di quella giurisdizionale — costituisce, a ben guardare, immediatamente o mediatamente, realizzazione nei diversi settori della vita dello Stato, di quel determinato indirizzo politico” (97). Ma su posizioni non dissimili troviamo anche Lavagna, il quale notava che “nessuna norma costituzionale contempla in modo espresso l'esistenza di atti che, per il fatto di essere rivolti alla statuizione dei fini fondamentali dello Stato [...] abbiano una forma particolare o una particolare efficacia, o che, in qualche maniera, rientrino nella competenza di uno speciale organo, così da mostrarsi giuridicamente distinti da quelli che formalmente appaiono legislativi, esecutivi o giurisdizionali” (98). L'indirizzo politico, dunque, non potendo essere qualificato come una quarta speciale funzione dello Stato veniva ricostruita da Crisafulli e Lavagna come un'attività (99): composita e variegata, per quanto dotata di una sua propria efficacia giuridica per il primo; verificabile solo a posteriori sulla base dei concreti atti giuridici attraverso i quali si manifestava per il secondo (che divenne così il principale teorico della cosiddetta interpretazione 'esistenziale' dell'indirizzo politico).

In secondo luogo, inoltre, entrambi — coerentemente con le premesse appena descritte — si allontanarono chiaramente dal

(97) CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica*, cit., pp. 93-94.

(98) LAVAGNA, *Contributo alla determinazione*, cit., p. 47.

(99) In questo stesso senso si era espresso un paio d'anni prima anche A. AMORTH, *Atti del governo*, in *Nuovo Digesto Italiano*, Torino, UTET, 1937, ora in ID., *Scritti giuridici*, Milano, Giuffrè, 1999, vol. I.

sentiero ‘decisionista’ che aveva intrapreso Mortati e che lo aveva condotto a riconoscere — vista la supremazia della funzione di governo su tutte le altre e la sua conseguente efficacia normativa — il ruolo di organo supremo dell’ordinamento proprio a quell’organo incaricato di esercitarla. L’indirizzo politico, infatti, per Crisafulli, non aveva di per sé una funzione suprema ed immediatamente normativa. Esso infatti, da un lato, incontrava dei limiti precisi al proprio esercizio e, dall’altro, necessitava per essere posto in essere, proprio di essere tradotto in atti giuridici, la cui natura (e la corrispondente posizione all’interno della gerarchia delle fonti) poteva essere varia. Ma è soprattutto nella individuazione dei limiti giuridici all’attività di indirizzo politico che è possibile cogliere il senso profondo del contributo di Crisafulli alla teoria dell’indirizzo. Questo ha sempre efficacia giuridica (anche se, a seconda dei casi e delle circostanze, a volte in maniera maggiore o minore) ma non vincola tutti gli organi dello Stato nello stesso modo. Per quanto concerne gli organi costituzionali, ad esempio, questi sono certamente “tenuti ad uniformarvisi”, ma sempre fatta “salva la loro libertà di apprezzamento delle diverse possibili situazioni di fatto in relazione alle esigenze del pubblico interesse”⁽¹⁰⁰⁾. Il vincolo cioè non può essere rigido e assoluto, altrimenti verrebbe compromessa la stessa autonomia degli organi costituzionali. Mentre un discorso diverso può essere fatto per gli organi non costituzionali, in primo luogo per gli organi della pubblica amministrazione. Per Crisafulli infatti “via via che si scenda dalla vetta alla base della piramide statale, l’efficacia dell’indirizzo politico diviene sempre più intensa e più rigida”⁽¹⁰¹⁾. Ma il senso ultimo del suo discorso è che occorre distinguere e sfaccettare. Non solo. I limiti all’indirizzo politico non derivano soltanto dalle diverse tipologie di organi destinati a riceverne le statuizioni. Esistono anche altri limiti che egli non esita a definire ‘giuridici’. Uno dei più significativi è individuato da Crisafulli in quello che deriva dalla “formula politica”⁽¹⁰²⁾. Si tratta di un’espressione assimilabile a quella di ‘costituzione in senso materiale’ che Mortati teorizzerà l’anno successivo. Ed è assai significa-

⁽¹⁰⁰⁾ CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica*, cit., p. 129.

⁽¹⁰¹⁾ Ivi, p. 136.

⁽¹⁰²⁾ Ivi, p. 140.

tivo che Crisafulli subordini l'indirizzo politico alla costituzione, perché ciò significa anticipare — nel 1939, si badi bene — una distinzione, quella cioè tra indirizzo politico per così dire contingente e indirizzo politico costituzionale, con la quale la giuspubblicistica italiana imparerà a familiarizzare solo molto tempo dopo, in un contesto istituzionale completamente differente.

E a conclusioni assolutamente analoghe pervenne anche Lavagna. Anche la sua analisi è tutta tesa a circoscrivere e ridimensionare la portata della complessiva attività di indirizzo politico e anch'egli tiene a distinguere l'indirizzo politico di governo dal concetto di "indirizzo politico generale dello Stato" (103). Con la conseguenza, logica e assai rilevante, che il primo non può quindi essere considerato l'unico principio di validità e di efficacia. Ma, al contrario, esso viene limitato innanzi tutto dalla "costituzione, non solo dal punto di vista formale della produzione, ma anche da quello materiale del contenuto" (104), aspetto quest'ultimo che egli — a conferma di quanto si affermava nel paragrafo precedente — ritiene esprimere ciò che egli definisce "il regime in senso giuridico" (105).

Possiamo pertanto concludere che sia Crisafulli sia Lavagna si muovono in direzione di una ricostruzione del concetto di indirizzo politico improntata ad esigenze del tutto differenti da quelle che avevano animato Mortati nel 1931: tanto era impegnato questi a puntare sul momento decisionale per agevolare una ricostruzione del principio di unità politica, quanto determinati si rivelarono invece i due a delimitare e sfaccettare il concetto stesso di indirizzo politico, definendone in primo luogo il preciso e circoscritto ambito di applicazione e mostrando, in seconda battuta, tutti i diversi vincoli giuridici posti al suo esercizio. Crisafulli e Lavagna puntano cioè decisamente sul profilo della garanzia e della limitazione, dimostrando così — pur nell'assoluta convinzione dell'esistenza di un complesso di principi politici volti a dare l'impronta all'agire dello Stato — di recuperare nel senso più profondo del termine, il concetto di Stato di diritto; soprattutto nel suo significato di Stato che agisce e si struttura attraverso il diritto.

(103) LAVAGNA, *Contributo alla determinazione*, cit., p. 70.

(104) Ivi, p. 71.

(105) Ivi, p. 73.

Che cosa comportava tutto questo però per il partito politico? Se il tema esula un po' dal lavoro di Lavagna (finalizzato, ricordiamo, alla determinazione dei rapporti interni alla compagine di governo), dalla riflessione di Crisafulli giungono invece spunti significativi.

Conviene soffermarsi sulla parte centrale del suo scritto, quella in cui procede alla distinzione logica tra l'indirizzo politico e il programma politico, perché quest'ultimo "appare specialmente proprio dei partiti" ⁽¹⁰⁶⁾ ed è quindi lo strumento più idoneo per cogliere il tipo di sistemazione che ad essi Crisafulli è pronto a riconoscere. I due concetti non sono ovviamente da confondere, egli afferma. Soprattutto perché "il programma, in quanto programma di azione, non è ancora vera volontà: appartiene insomma al campo delle intenzioni [...]. L'indirizzo è, invece, il programma in quanto concretamente assunto, in tutto o in parte, come contenuto di volontà, in quanto, cioè, effettivamente voluto ed assegnato come compito da attuare" ⁽¹⁰⁷⁾. Da questa ovvia, ma forse neppure troppo, distinzione, Crisafulli trae due conseguenze particolarmente rilevanti per il nostro tema.

La prima riguarda l'efficacia dei programmi politici e — per altrettanto ovvia conseguenza — la rilevanza ai fini dell'ordinamento costituzionale dei portatori di quei programmi, ossia i partiti politici. Perché è vero che la distinzione crisafulliana tra indirizzo e programma era volta a circoscrivere il novero di atti riconducibili al primo e quindi, va da sé, anche a ridimensionare il secondo. Ma ciò non implicava affatto la sostanziale improduttività di effetti del programma. Una volta chiarita la differenza speculativa tra indirizzo e programma (chiara dal punto di vista teorico ma non sempre agevole, per stessa ammissione dell'autore, sotto il profilo pratico), Crisafulli passa infatti ad esaminare come i rapporti tra le due dimensioni si strutturano a seconda delle diverse forme politiche che gli Stati possono assumere. E quanto egli afferma è che sia nelle forme di governo rappresentative e parlamentari, sia nell'esperienza dello Stato totalitario a partito unico, i programmi dei partiti risul-

⁽¹⁰⁶⁾ CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica*, cit., p. 104.

⁽¹⁰⁷⁾ Ivi, p. 103.

tavano sempre dotati di un certo, anche se variabile, grado di efficacia e di vincolatività.

La cosa risultava particolarmente evidente per i regimi parlamentari, nei quali “il Governo è tenuto a non scostarsi, nelle grandi linee della sua azione e fuori del caso di circostanze eccezionali, dal programma del partito dominante” oppure, nel caso di governi di coalizione, “dal programma politico della maggioranza” (108). Il vincolo in questione per Crisafulli non era solo pragmatico, ma invece eminentemente giuridico. Anzi, poiché in esso si condensava l’anima di quel rapporto fiduciario tra Camera ed esecutivo che costituiva la sostanza più profonda della forma di governo parlamentare, tale vincolo Crisafulli propone di eleggerlo a “vero principio costituzionale degli Stati retti a governo parlamentare” (109).

Ma una analoga, seppur assai più attenuata, capacità di vincolare l’attività di indirizzo politico Crisafulli era disposto a riconoscerla anche al programma del partito unico in uno Stato totalitario, come quello italiano. Le differenze con i regimi parlamentari erano naturalmente enormi. Innanzi tutto perché lo Stato non ammetteva ogni programma politico, ma solo quello del PNF, dell’unico partito cioè di cui si autorizzava l’esistenza, giuridica e politica. Col risultato che alcuni principi di quel programma era divenuti ormai parte consustanziale alla formula politica dello Stato fascista. Ma da ciò scaturiva anche un’altra conseguenza che occorreva riconoscere: e cioè che il PNF aveva in larga parte perduto la facoltà di disporre liberamente del proprio programma, l’elaborazione e l’aggiornamento del quale, sembravano ormai spettare “piuttosto ad organi dello Stato (Capo del Governo e Gran Consiglio del Fascismo)” (110). Questo, tuttavia, non suggeriva affatto a Crisafulli un’irrelevanza giuridica del programma del PNF che, al contrario, egli afferma, si poneva “sia per quella parte che è stata assunta oramai nella famosa formula politica dello Stato italiano, sia anche per quell’altra parte riguardo alla quale siffatta costituzionalizzazione non è ancora avvenuta, come vincolo e limite di massima dell’intera vita dello Stato e quindi anche dell’azione e dell’indirizzo politico di ogni eventuale

(108) Ivi, pp. 110-111.

(109) Ivi, pp. 111-112.

(110) Ivi, p. 120.

Governo futuro” (111). Certo si trattava di un vincolo “di massima, direttivo, cioè, non rigorosamente formulato e strettamente cogente, da intendersi, quindi, con una certa insopprimibile elasticità” (112). Ma pur sempre di vincolo si trattava.

Perché, in fondo, il punto non sta tanto nella maggiore o minore coerenza dell’ipoteca che il programma di partito poteva esercitare sull’indirizzo politico del Governo; ma piuttosto nella necessità di riconoscere al primo un’efficacia giuridica (più o meno limitata, questo non importa) sul secondo che assumesse i caratteri del vincolo, del limite. Riconoscendo tale efficacia, Crisafulli compie un decisivo passo in avanti sulla strada della ricostruzione dogmatica di quel percorso che permetteva alla sfera sociale di trasferire le proprie istanze e la propria volontà dentro le istituzioni, per trasformarle così, prima in programma di governo e poi in indirizzo politico dello Stato. Perché in fondo riconoscere capacità vincolante al programma del partito unico (o di quello dominante, o di quello della coalizione vincitrice) significava riconoscere alla sfera sociale la capacità di influire direttamente sull’indirizzo politico dello Stato, uscendo così da ogni ipotesi rigidamente statualistica.

Il che ci porta dritti alla seconda conseguenza che Crisafulli fa scaturire dalla distinzione tra programma e indirizzo politico e che riguarda qualcosa che egli (ma potremmo forse dire lo stesso anche di Lavagna) dà per presupposto. Ci si riferisce, cioè, ad una impostazione ormai chiaramente dualistica del rapporto Stato-società, entro la quale, però, i partiti politici svolgono inevitabilmente il ruolo di pontieri privilegiati. Si evince dalla descrizione che egli stesso fa “del processo formativo della volontà statale. Dalla ideazione (programma) si passa, infatti, alla deliberazione (indirizzo); dalla deliberazione dei fini e dei mezzi all’attuazione (legge, atto esecutivo etc.)” (113). È insomma chiaramente la società che — attraverso i partiti — fornisce allo Stato quel patrimonio di principi, di obiettivi e di strumenti attraverso i quali conseguirli, che poi vanno a configurarne l’indirizzo politico.

(111) Ivi, p. 121.

(112) Ivi, p. 122.

(113) Ivi, p. 107.

Crisafulli sembra confermare questo assunto anche un anno più tardi, quando — stimolato da uno scritto di Perticone ⁽¹¹⁴⁾ — rifletterà sul rapporto tra diritto pubblico e regime di massa ⁽¹¹⁵⁾. Perticone riteneva, come è noto, che uno dei principali caratteri (e anche dei principali problemi) del moderno regime di massa fosse la scomparsa dei corpi intermedi (che nella ricostruzione di Perticone assumevano i tratti di una élite intellettuale) tra la massa e il capo ⁽¹¹⁶⁾. Per quanto Crisafulli non concordasse del tutto con la disamina e con le proposte del collega, era tuttavia perfettamente disposto a ritenere che il problema posto da Perticone risultava tutt'altro che periferico. Al contrario, egli invitava i cultori del diritto pubblico a svolgerci sopra un'importante riflessione, perché l'allarme lanciato da Perticone “mette[va] a nudo un problema, addirittura un elemento di crisi nel sistema”. Quello cioè che riguardava la necessità di “attuare e garantire giuridicamente la vera e genuina espressione degli interessi e delle aspirazioni della massa nel governo dello Stato” ⁽¹¹⁷⁾. Ed è straordinariamente significativa l'enfasi che Crisafulli mette nel porre la questione. Definire la questione del collegamento politico tra società e Stato addirittura come un ‘elemento di crisi del sistema’ rivela quantomeno una situazione di sofferenza nei confronti di una sistematica — quella di regime — che si riteneva evidentemente non più in grado di interpretare e ricostruire correttamente quel fondamentale passaggio. Il che parrebbe confermare anche, una volta di più, la profondità di quella cesura teoretica maturata dalla scienza del diritto costituzionale tra la fine degli anni Trenta e i primi anni Quaranta.

Potrebbe essere anche per questo motivo che buona parte della giuspubblicistica italiana, e non solo Mortati quindi, spostò le proprie riflessioni dal terreno dell'interpretazione dell'ordinamento costituzionale fascista a quello, più ampio, della teoria generale del

⁽¹¹⁴⁾ G. PERTICONE, *Osservazioni sul regime di massa*, in « Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto », 1939, III-IV.

⁽¹¹⁵⁾ V. CRISAFULLI, “*Regime di massa*” e diritto pubblico del nostro tempo, in « Stato e Diritto », 1940, I.

⁽¹¹⁶⁾ Al proposito si confronti anche G. PERTICONE, *Studi sul regime di massa*, Milano, Fratelli Bocca Editori, 1942.

⁽¹¹⁷⁾ CRISAFULLI, “*Regime di massa*”, cit., p. 53.

diritto pubblico. Per ricercare altrove soluzioni che non sembrava più possibile reperire rimanendo all'interno dell'ordinamento del regime. Compresa la problematica relativa al ruolo che i partiti avrebbero dovuto ricoprire all'interno della sistematica dello 'Stato moderno'. Non è un caso che lo stesso Crisafulli, dopo aver sostenuto la natura critica della questione relativa all'inserimento delle aspirazioni e delle volontà del popolo nello Stato, prosegue precisando che era esattamente in questo preciso contesto che occorreva inquadrare anche "la costruzione giuridica dei problemi attinenti alla posizione e all'ordinamento del partito nello Stato" (118). E questo è probabilmente in grado di spiegare anche la fortuna dottrinale di cui, in quegli stessi anni, godé un altro tema, importantissimo ai fini della ricostruzione della relazione tra Stato e società, ossia quello della rappresentanza.

4. *Il partito e la rappresentanza politica.*

La questione della rappresentanza, infatti, è probabilmente quella più adatta a mostrare la profondità e la rilevanza di quella cesura dottrinale che si verificò a cavallo tra la fine dei Trenta e l'inizio dei Quaranta. In primo luogo perché, in quegli anni, vennero pubblicati numerosissimi contributi dedicati a questo argomento; il che ci consente, quindi, di avere un quadro dottrinale molto ampio e sufficientemente esaustivo. In secondo luogo, inoltre, perché sul tema della rappresentanza le differenze tra le interpretazioni che provenivano dagli autori *engagé* e quelle prodotte dai giovani giuristi cresciuti negli anni Trenta appaiono davvero molto marcate.

Ce ne accorgiamo già nel momento in cui si paragonano le seconde con le prime. Queste ultime erano infatti prodotte da quegli autori che avevano combattuto la battaglia per la rifondazione in chiave fascista della stessa dogmatica giuridica e, coerentemente con questo assunto, nelle loro interpretazioni l'istituto rappresentativo finiva per perdere di reale significato e, spesso, veniva abbandonato per sposare altri strumenti, ritenuti più idonei e dotati di maggiori capacità esplicative. L'idea, insomma, era che la rappresentanza,

(118) *Ibidem.*

intesa nella sua accezione classica di “rapporto di diritto pubblico in cui uno dei soggetti rappresenta l’altro in determinate materie, ne cura gli interessi e ne esercita i diritti” (119), fosse una categoria inattuale. Legata ai vecchi e consumati schemi interpretativi dello Stato di diritto, essa rifletteva infatti la visione ormai superata di una società atomizzata e contrapposta dualisticamente allo Stato.

Ne mette bene in evidenza i limiti Volpicelli, che denuncia l’inaccettabile sdoppiamento “tra la potestà di volere e l’esercizio di essa: tra il titolare astratto dell’autorità e chi concretamente l’esercita” (120). Separazione che rendeva la rappresentanza, insomma, niente altro che una *fictio juris*, un’entità “indiretta e derivata” che, rispetto alla realtà storica dei fatti, risultava “qualitativamente e quantitativamente inferiore ed incompleta” (121). Ad essa, per Volpicelli, occorreva contrapporre un principio completamente nuovo e squisitamente fascista, ossia il principio corporativo, che aveva il merito di saper ovviare alla schisi tra realtà fattuale e finzione rappresentativa, giacché in esso “la sovranità si realizza direttamente e compiutamente: senza diaframmi, alterazioni, menomazioni”. E la ragione di questa immediatezza stava in un dato di fatto semplice ed immediato: “nello Stato corporativo [...] non esiste la figura di un popolo extra o pre-statuale: il popolo è in esso sempre organizzato: s’intende in forma e con efficacia statuali”. In sostanza, il cuore del ragionamento di Volpicelli è proprio questo: l’idea cioè che “Stato e popolo sono, nella concezione corporativa, una perfetta identità: una realtà unica e indissolubile”. Tanto che egli non rinuncia a proporre una interpretazione, coerente con queste premesse, anche dell’organo legislativo: “l’organo della legge non ha bisogno, per costituirsi e per vigere, d’uno sporadico, saltuario ed eterogeneo atto di formazione: esso scaturisce immediatamente e organicamente dallo stesso antecedente processo dell’organizzazione statale del popolo, come un ulteriore grado, omogeneo e continuo” (122).

(119) A. AGRESTI, *La forma di governo nello Stato fascista*, Editore Lo Stato Corporativo, Roma, 1936, p. 14.

(120) A. VOLPICELLI, *Legislazione e rappresentanza nello Stato corporativo*, in « Archivio di studi corporativi », 1935, fasc. I, p. 5.

(121) Ivi, p. 7.

(122) Ivi, pp. 12-13.

A conclusioni analoghe, anche se in forme diverse, approdarono però anche altri autori vicini al regime. Uno dei più attivi nella critica al concetto di rappresentanza, fu Pietro Chimienti. Questi tuttavia, a differenza di Volpicelli, non rigettava in toto il concetto, ma ne proponeva invece una radicale rifondazione semantica, in omaggio alla necessità di “liberare la [...] mente da tutti gli idoli del foro, dei dotti e della piazza” (123). E il primo di tali idoli era incarnato dall’errata quanto diffusa convinzione che il principio rappresentativo dovesse necessariamente fondarsi sulla procedura elettorale. Per Chimienti all’istituto della rappresentanza occorre un fondamento ben più solido e, per questa via, egli perviene sostanzialmente alle stesse conclusioni di Volpicelli. Il nuovo concetto di rappresentanza doveva infatti muovere dalla consapevolezza che il cittadino, completamente compenetrato all’interno del *corpus* statale, andava concepito come “membro di un’unità popolare di una comunità nazionale” (124). E, sulla base di questi presupposti, egli ebbe gioco facile nel riconoscere il requisito della rappresentatività allo Stato fascista, nonché ad una vasta gamma di organi statali quali: la Monarchia, il Governo, il PNF e persino le Forze Armate.

Anche Costamagna si sforzò di ripensare il concetto di rappresentanza su basi nuove ed anch’egli scelse di farlo nel modo più semplice, muovendo cioè dall’assunto della “immanente compenetrazione della massa popolare nell’azione delle volontà direttive” (125), che suggeriva di abbandonare la vecchia tesi secondo la quale per avere un rapporto rappresentativo, si rendeva necessaria l’esistenza di una “volontà espressa di un altro organo o soggetto” (126). La nozione di rappresentanza, per Costamagna, andava rifondata su basi più ampie, adatte a spiegare la realtà dello Stato creato dalla rivoluzione fascista. Pertanto, essa non poteva più esaurirsi semplicemente nella manifestazione di una volontà in nome altrui, ma doveva essere ampliata fino a ricomprendere ogni azione o manifestazione di volontà effettuata per un interesse comune, cioè

(123) P. CHIMIENTI, *Diritto costituzionale fascista*, Torino, UTET, II ed., 1934, p. 258.

(124) Ivi, p. 263.

(125) COSTAMAGNA, *Elementi di diritto pubblico*, cit., p. 180.

(126) Ivi, p. 177

per scopi non propri. La conclusione era evidente: il concetto di rappresentanza risultava privato di qualsiasi significato utile, tanto ampio era diventato l'ambito di applicabilità di esso, visto che qualsiasi espressione di volontà pubblica, proprio perché adottata sulla base di un interesse comune, diventava, inevitabilmente, di per sé rappresentativa.

La giuspubblicistica di regime, insomma, affrontò il tema della rappresentanza in un'ottica ben precisa: quello di annullarne il significato tradizionale per sostituirlo, nella sua sostanza più intima, con quello espresso dal principio corporativo, fondato sul presupposto che la relazione duale Stato-società dovesse essere trasformata in una relazione di identità. Una identità, naturalmente, che veniva poi integralmente assorbita all'interno dello *Stato corporativo* ⁽¹²⁷⁾, sulla base di criteri precisi, quali quelli di *organizzazione* e di *gerarchia*. Allo scopo di meglio contestualizzare quella che si è definita la cesura di fine anni Trenta, occorre inoltre notare che la sostituzione del concetto di rappresentanza con un approccio basato invece sul principio corporativo, non solo risultava un assunto pacifico nella cultura della giuspubblicistica *engagé*, ma trovò anche, proprio sul finire del decennio, una significativa consacrazione pratica con la riforma del 1939 che abolì la Camera dei Deputati e la sostituì con la Camera dei Fasci e delle Corporazioni, composta da membri non eletti, ma nominati dai “due principali pilastri istituzionali del regime: i Fasci e le Corporazioni” ⁽¹²⁸⁾ o, per essere ancora più precisi, dal Consiglio Nazionale del PNF e dal Consiglio Nazionale delle Corporazioni. La riforma, evidentemente, rappresentava un autorevolissima e assai ingombrante conferma di quanto i giuristi fascisti andavano scrivendo da tempo, perché appariva chiaro che proprio il concetto di “rappresentanza corporativa”

⁽¹²⁷⁾ ‘Stato corporativo’ è probabilmente la formula più adeguata per condensare l'interpretazione fascista della statualità. Sulla preferibilità di questa *formula di connotazione*, rispetto ad altre, proprie della cultura fascista, quali quelle di ‘Stato totalitario’, ‘Stato popolare’, ‘Stato gerarchico’, cfr. COSTA, *Lo Stato immaginario*, cit., in particolare il cap. V. Sul principio corporativo come categoria interpretativa generale, invece, si veda STOLZI, *L'ordine corporativo*, cit.

⁽¹²⁸⁾ S. PANUNZIO, *La Camera dei Fasci e delle Corporazioni*, Roma, Collana di Studi della Confederazione fascista dei commercianti, 1939, p. 8.

[incarnava] il presupposto della formazione e della costituzione della nuova Camera” (129).

Alla luce di questa ulteriore considerazione, appare ancora più significativa, allora, la diffusione in quegli stessi anni di interpretazioni altre, radicalmente diverse nei loro presupposti di fondo da quelle ‘ufficiali’, supportate dal regime. Soprattutto perché rispetto a queste, quelle finirono per riconoscere al partito politico un ruolo assai più significativo.

Tra le voci stonate, rispetto al coro delle interpretazioni fasciste del concetto di rappresentanza, vanno certamente annoverate quelle di Esposito e Zangara, entrambe impegnate nella ricostruzione del concetto di *rappresentanza istituzionale*.

Esposito, a dire il vero, si occupò a più riprese dell’argomento. Non solo nella monografia ad esso espressamente dedicata, e cioè *La rappresentanza istituzionale* del 1938, ma anche in altri numerosi scritti: *Lo Stato e la Nazione italiana* (1937), *Lo Stato fascista* (1940) e *Lo Stato nazionale fascista* (1942). Nonostante che, come ha autorevolmente sostenuto Paladin, questa parte della produzione di Esposito sia stata a lungo poco considerata (130), essa ci pare invece rappresentare perfettamente quelle istanze di rinnovamento che seppero scavare una frattura profonda nella cultura costituzionale fascista. Già a partire dall’assunto di fondo dal quale egli prese le mosse: vale a dire la necessità di interrogarsi su quale relazione esistesse tra la nazione e lo Stato-persona giuridica (131). Non c’è bisogno di sottolineare, naturalmente, che il prendere le mosse dalla nozione di Stato inteso come persona giuridica non rappresentava affatto un incipit neutrale; al contrario, richiamava assai decisamente

(129) Ivi, p. 10. Tra virgolette nel testo.

(130) Essa infatti, notava Paladin, non sembra “avere lasciato una traccia consistente nel pensiero giuridico degli ultimi anni del fascismo, e meno ancora nella presente dottrina italiana”. Cfr. L. PALADIN, *Il problema della rappresentanza nello Stato fascista*, in *Studi in memoria di C. Esposito*, vol. II, Padova, Cedam, 1972, p. 851.

(131) Esposito, dopo una accurata analisi del diritto positivo italiano riteneva infatti che il legislatore usasse il lemma ‘Stato’ con due significati: il primo, più largo, che richiamava l’intera realtà sociale; il secondo, più tecnico, che indicava invece solamente lo Stato-persona giuridica. Nel primo caso, egli, afferma, non v’era ovviamente bisogno di rinvenire alcuna relazione tra Stato e nazione, essendo i due termini sostanzialmente sinonimi.

tutto un patrimonio di elaborazioni dottrinali della tradizione che la giuspubblicistica di regime aveva da sempre avversato. Ma la rottura vera con la cultura costituzionale più spiccatamente fascista avvenne sul piano dei contenuti.

In che rapporto stanno, si chiede Esposito, la nazione e lo Stato inteso come persona giuridica? Il rapporto — egli afferma — è una rapporto di rappresentanza, qualificabile come *rappresentanza istituzionale*. “Lo Stato-persona”, afferma infatti il giurista, “non è la Nazione, ma la rappresenta nell’esercizio giuridico della potestà d’imperio ed in genere nello svolgimento giuridico della sua attività” (132). Si trattava cioè di una relazione fondata sulla permanente sostituzione del rappresentante in luogo del rappresentato (di qui, peraltro, il termine istituzionale) e che dava luogo ad una peculiare tipologia di rappresentanza che era al tempo stesso politica ma anche giuridica, carattere quest’ultimo che Esposito recupera attraverso una rielaborazione estensiva dell’istituto privatistico della rappresentanza (133). Senza entrare nelle pieghe interpretative delle tesi di Esposito, quanto più interessa qui mettere in evidenza è l’enorme portata concettuale della distinzione tra Stato-persona e nazione (134). Teorizzare infatti l’esistenza di un rapporto rappresentativo tra Stato e nazione, serviva al giurista per tornare a separare questi due termini; per uscire, cioè, dalla *forma mentis* dell’organicismo fascista e ribadire il dualismo del rapporto che vede di fronte Stato e società. Ad Esposito interessava insomma ribadire soprattutto l’ontologica dualità dei termini componenti il binomio e la conseguente irriducibilità di essi ad un unico, inconsistente,

(132) C. ESPOSITO, *Lo Stato e la Nazione italiana*, in « Archivio di diritto pubblico », 1937, p. 462.

(133) Egli propone infatti di sostituire il requisito che richiede la produzione di effetti in capo al rappresentato, come conseguenza dell’attività del rappresentante, con un altro e più ampio criterio. Quello di richiedere che “...le dichiarazioni del rappresentante [abbiano] e debb[a]no avere i medesimi effetti che avrebbero le dichiarazioni del rappresentato” (Cfr. ESPOSITO, *Lo Stato e la Nazione*, cit., p. 472). Così facendo, egli può far rientrare nel novero delle relazioni di rappresentanza giuridica, anche quelle in cui il rappresentato — come era il caso della nazione — non aveva facoltà di disporre della propria sfera giuridica. Nel caso specifico, per la mancanza della soggettività giuridica stessa.

(134) Nello stesso senso cfr. PALADIN, *Il problema della rappresentanza*, cit.

soggetto organico. Del resto, che la sostanza principale dell'affermazione di Esposito fosse questa, sembrerebbe confermato anche dalla polemica — piuttosto accesa — che lo vide opposto a Mortati e che si sviluppò tra il 1941 ed il 1942. Mortati ⁽¹³⁵⁾, sulle colonne di *Stato e Diritto*, attaccò la teoria di Esposito sulla rappresentanza, individuandone il punto debole proprio nell'affermazione secondo la quale un ente mancante di soggettività giuridica poteva essere rappresentato. Ma in realtà quanto preoccupava Mortati era proprio l'assunto dualistico, che riportava l'elemento sociale fuori dallo Stato e che gli faceva temere un ritorno all'idea di Stato inteso come ente apolitico e neutrale. Ma, a ben vedere, i timori del giurista calabrese non erano fondati. La tesi di Esposito infatti non costituiva una riedizione di quelle sostenute in passato dalla scuola orlandiana. Perché a differenza di queste, quella non desunse dal dualismo Stato-società il necessario corollario della incomunicabilità tra i due termini. Al contrario, Esposito pare invece assai determinato ad assicurare che le istanze politiche provenienti dalla società possano penetrare dentro la sfera istituzionale ⁽¹³⁶⁾. Ed è esattamente qui che entra in gioco il ruolo svolto dal partito.

Ne *Lo Stato nazionale fascista*, Esposito ricostruisce infatti in capo al PNF un nuovo rapporto di rappresentanza, parallelo a quello già esistente tra Stato e nazione: “Lo stato rappresenta giuridicamente la Nazione soggetto dell'ordinamento giuridico, il secondo (il Partito cioè) il Movimento fascista il cui programma si realizza nelle leggi dello Stato” ⁽¹³⁷⁾. Egli propone quindi uno schema alla base del quale vi è la nazione. Parte di essa, poi, si raccoglie nel PNF, il quale — a sua volta — immette nello Stato (pur essendo gerarchicamente sottoposto ad esso) le istanze politiche di cui è portavoce. Infine, queste ultime vengono trasformate in leggi, in diritto positivo, dallo Stato stesso. Anche la posizione di Esposito sulla natura del rapporto (organico o meno) tra lo Stato ed il PNF, sembra confermare questa ricostruzione. Nello scritto appena citato, egli polemizza con la ricostruzione organica del rapporto tra Stato e

⁽¹³⁵⁾ Cfr. MORTATI, *Sulla posizione del partito*, cit.

⁽¹³⁶⁾ Cfr. PALADIN., *Il problema della rappresentanza*, cit., pp. 877 e ss.

⁽¹³⁷⁾ C. ESPOSITO, *Lo Stato Nazionale fascista*, in « Stato e Diritto », 1942, fasc. III, p. 189.

PNF sostenuta, tra gli altri, anche da Mortati. Secondo Esposito, infatti, lo schema mortatiano secondo il quale lo Stato vorrebbe ciò che il partito desidera, potrebbe essere ugualmente soddisfatto ipotizzando una contemporanea titolarità da parte degli “uomini nei quali [...] si concretizza il partito”, anche dei ruoli propri “degli organi di governo e di esecuzione dello Stato” (138). Come nota efficacemente Paladin, quindi, il senso dell’operazione di Esposito, sembra essere quello di tenere il partito “distinto ed autonomo, sia dalla Nazione che dallo Stato-soggetto [...]: a pena di annullare — contemporaneamente — la propria capacità di rappresentanza e la propria impronta politica” (139). La qual cosa, a ben vedere, non sembra poi così distante dall’esigenza di Mortati di reperire un ruolo al partito che fosse al tempo stesso autonomo e, soprattutto, determinante nella definizione della sua costituzione fondamentale. Certo, i due si muovono su sentieri differenti: ancora marcatamente organicistico quello di Mortati; ormai chiaramente dualistico quello di Esposito. Ma volendo prescindere dalle differenze e dalle polemiche dottrinali tra i due (che peraltro non impedirono loro di coltivare una autentica stima reciproca), il dato più evidente rimane quello della totale fuoriuscita di entrambi dai paradigmi della tradizione fascista, soprattutto per quanto concerneva il recupero della dimensione di limite e garanzia insito nel tentativo di fornire una ricostruzione giuridica del concetto di rappresentanza.

Esposito, in particolare, sembra esserne perfettamente consapevole. Nel determinare il significato e le conseguenze del rapporto rappresentativo, egli segnala che esse consistevano in ciò: che “il governo dello Stato, gli organi dello Stato, e perciò lo Stato stesso come limitata persona giuridica non hanno autorità per ciò che sono (limitate istituzioni giuridiche entro cui agiscono determinati uomini), ma perché rappresentano la Nazione che, nel nostro ordinamento giuridico, costituisce la fonte e il principio di giustificazione di ogni potere. Ben si intende che gli atti di tal governo e di tali organi (complessivamente: gli atti dello Stato come limitata persona giuri-

(138) *Ibidem.*

(139) PALADIN, *Il problema della rappresentanza*, cit., p. 878.

dica), provenendo da soggetti giuridici limitati dal diritto, hanno autorità solo nei limiti stabiliti dal diritto” (140).

E nello stesso solco di riflessione possiamo dire che si mosse anche Vincenzo Zangara che, tra tutti questi nomi, era certamente quello più politicamente vicino al regime. Ma l’aver ricoperto cariche di partito e l’essere stato nominato membro della Camera dei Fasci e delle Corporazioni non gli impedì affatto di aderire alla tesi di Esposito sulla rappresentanza istituzionale, dedicando all’argomento una omonima monografia (141), data alle stampe un anno dopo quella del collega.

Pur seguendo sentieri deduttivi e pervenendo anche a conclusioni parzialmente difformi da quelle di Esposito, anche Zangara giunse comunque a teorizzare la natura istituzionale del rapporto rappresentativo. Pur preferendo identificare il rappresentato nel popolo, invece che nella nazione, anche Zangara propende per un rapporto rappresentativo che nasca, “*ipso facto e ipso jure*” (142), dalla istituzione o, meglio ancora, dal vincolo organizzativo che caratterizza e contraddistingue un’istituzione, che si traduceva poi concretamente nella continuata sostituzione del rappresentante al rappresentato, nonché nella capacità del primo di agire non tanto in nome, quanto nell’interesse del secondo. Quindi anche Zangara si allinea ad una ricostruzione duale della relazione Stato–società o, per meglio dire, Stato-popolo. E anche per lui i due termini non solo sono distinti, ma stanno in relazione di rappresentanza. Anzi si tratta, egli afferma, della relazione rappresentativa per eccellenza, visto che “il più vasto fenomeno rappresentativo del mondo giuridico si verifica nel momento in cui si costituisce uno Stato, in cui, cioè, si pone un ente che rappresenta giuridicamente tutto un Popolo” (143). Per Zangara infatti “ogni Stato è rappresentativo, poiché, appunto, ogni Stato rappresenta il Popolo” (144) e da ciò ne consegue che “gli organi dello Stato [...] sono, quindi, tutti rappresentativi del Popolo”. Tuttavia, egli nota, “alcuni di essi, però, hanno

(140) C. ESPOSITO, *La rappresentanza istituzionale*, Tolentino, Filelfo, 1939, p. 25.

(141) V. ZANGARA, *La rappresentanza istituzionale*, Bologna, Zanichelli, 1939.

(142) Ivi, p. 67.

(143) Ivi, pp. 65-66.

(144) Ivi, p. 109.

un grado particolare di rappresentatività e sono i cosiddetti organi politici” (145), tra i quali egli comprendeva la Corona, il Duce, il Gran Consiglio, le Camere, le Corporazioni e il Consiglio Nazionale delle Corporazioni. Probabilmente il fulcro del ragionamento di Zangara si trova proprio qui: vale a dire nel tipo — o nel grado — di rappresentatività che i vari enti o i vari organi dello Stato erano in grado di poter vantare. Alcuni di essi risultavano più rappresentativi di altri e la ragione sta nella maggiore vicinanza di questi al popolo, nella più diretta loro derivazione da esso. Perché il senso ultimo della rappresentanza, carattere che Zangara ritiene proprio non dello Stato fascista o di quello liberale, ma bensì dello “Stato moderno [...], è dato dalla partecipazione dei cittadini al governo del paese” (146). E, pertanto, sulla base dell’intensità di questo vincolo, egli distingueva organi dello Stato dotati di maggiore o minore rappresentatività.

Tra questi, come si è visto, Zangara non menziona il PNF. Ma non si tratta di una *capitis deminutio*; semplicemente, egli non poteva ricomprendere il PNF nell’elenco degli organi più rappresentativi per il banale motivo che egli non considerava il partito un organo dello Stato. Ad esso, tuttavia, riserva comunque una speciale attenzione. Il PNF, infatti, alla luce delle premesse appena esposte risulta una istituzione massimamente rappresentativa del popolo (147), carattere che “non proviene soltanto dalla sua derivazione — in quanto è una formazione spontanea di una parte del Popolo — ma, soprattutto, dalla funzione fondamentale, che esso assolve, di collegamento fra lo Stato e il Popolo” (148). Tra le tante espressioni — e i conseguenti diversi gradi — di rappresentatività che istituzioni e gli organi costituzionali potevano esercitare, insomma, per Zangara solo “il Partito Nazionale Fascista immette il Popolo nello Stato” e lo fa fattivamente, giacché “non ne trasmette la volontà passivamen-

(145) *Ibidem*.

(146) V. ZANGARA, voce *Partito Nazionale Fascista*, in *Nuovo Digesto italiano*, vol. IX, Torino, UTET, 1939, p. 506.

(147) Come grado di rappresentatività il PNF veniva superato soltanto dal Duce, ma solo in quanto questi risultava “il capo del movimento politico in cui il popolo ha la sua rappresentanza”. Cfr. ZANGARA, voce *Partito Nazionale Fascista*, cit., p. 503.

(148) ZANGARA, *La rappresentanza istituzionale*, cit., p. 134.

te [...] ma riduce ad unità le varie tendenze e aspirazioni” (149). Poiché la rappresentanza poteva essere formale o materiale, insomma, per il nostro autore la garanzia di quest’ultima “si ha con l’organizzazione sindacale e con l’organizzazione politica del partito unico” (150). Ma di queste due modalità è la seconda quella di gran lunga più importante: “si può affermare”, afferma Zangara, “che la funzione pubblica, che è posta in essere dalla rappresentanza del P.N.F. è prevalente sulla funzione pubblica che deriva dalla rappresentanza delle associazioni sindacali riconosciute” (151). E ciò in virtù di quella coniugazione ad unità delle varie istanze provenienti dal popolo in una linea politica unitaria che solo il partito poteva compiere. Perché, come del resto sosteneva lo stesso Mortati, “poiché il popolo come massa non può né volere né agire, si crea le istituzioni mediante le quali può produrre una volontà”. E “come nota il Triepel, il sistema dei partiti politici è l’autoorganizzazione che è creata dalla democrazia di massa” (152).

Zangara, in conclusione, al pari di Esposito teorizza la natura istituzionale del rapporto rappresentativo di diritto pubblico, ma — ancora più di quest’ultimo — avvertì la necessità di spingersi oltre. Egli si appoggiò infatti sul concetto di rappresentanza istituzionale per illuminare un ulteriore momento: quello dell’inserimento delle istanze popolari nello Stato. E, nella ricerca di uno strumento adeguato allo scopo — di uno strumento, cioè, che avesse, se non i requisiti della concreta praticabilità, quanto meno quelli della coerenza teorica — approdò, come Esposito del resto, a quell’invitante ponte lanciato tra istituzioni e società che era il partito politico.

Quella che si è definita in avvio di paragrafo la cesura di fine anni Trenta comincia così a svelare i suoi tratti essenziali e, soprattutto, la sua utilità ai fini della nostra ricostruzione. La stessa riflessione sul problema della rappresentanza, che aveva interessato e coinvolto così tanti autori, viene in quest’ottica illuminata da una luce nuova. Il problema, in altre parole non è tanto quello di capire se la dottrina italiana pervenne effettivamente o meno ad una

(149) Ivi, p. 135.

(150) ZANGARA, voce *Partito Nazionale Fascista*, cit., p. 505.

(151) ZANGARA, *La rappresentanza istituzionale*, cit., p. 136.

(152) ZANGARA, voce *Partito Nazionale Fascista*, cit., p. 505.

nozione nuova, condivisa o anche solo convincente, della rappresentanza di diritto pubblico (153). Quel dibattito, infatti, rappresentò una perfetta occasione per indagare più da vicino su una questione diversa: quella sul modo col quale garantire un collegamento tra popolo e Stato tale da permettere al primo di influire e determinare le scelte del secondo, che — a detta di tutti gli autori — costituiva il vero nucleo centrale di qualsiasi ricostruzione del concetto pubblicistico di rappresentanza. È questa, ci pare, l'unica vera ragione in grado di spiegare la straordinaria fioritura di scritti sul tema che si registrò negli anni a cavaliere tra i due decenni. E poco importa se la dottrina non riuscì a pervenire ad una *communis opinio* sul contenuto che la rappresentanza di diritto pubblico avrebbe dovuto avere. O se la discussione fu spesso confusa e poco organica, anche a causa dell'utilizzo polisemico di alcuni importanti lemmi, in primis quello stesso di 'rappresentanza istituzionale'.

Ciò che più conta è che la giuspubblicistica italiana, specialmente quella più giovane, giunse a porsi un problema sostanzialmente nuovo. Nel senso che né la dottrina di stampo liberale, né tantomeno

(153) Per dovere di completezza, occorre infatti dire che le tesi di Esposito e Zangara sulla rappresentanza istituzionale, che muovevano da una severa critica alle ricostruzioni radicalmente corporative dei vari Volpicelli e Costamagna, non vennero risparmiate esse stesse da aspre critiche. Oltre a quelle già citate di Mortati — rivolte in particolare alle tesi di Esposito — vanno infatti ricordate anche le prese di posizione non meno inclementi di quegli autori che misero radicalmente in dubbio la bontà della stessa idea di 'rappresentanza istituzionale'. Ad essa si rimproverava sostanzialmente una certa natura tautologica, perché si esauriva nella stessa premessa dalla quale prendeva le mosse: quella cioè della natura istituzionale dello Stato. Dalla quale si faceva sostanzialmente discendere un presunto rapporto rappresentativo con la dimensione sociale sottostante, che aveva il difetto di essere praticamente presupposto nella premessa di partenza. In parole povere, le teorie della rappresentanza istituzionale finivano col far "coincidere il problema della rappresentanza con quello stesso dell'organizzazione statale" (C. LAVAGNA, *Per una impostazione dogmatica del problema della rappresentanza politica*, in « Stato e diritto », 1942, ora in ID., *Problemi giuridici delle istituzioni*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 103). E anche per Caristia l'espressione 'rappresentanza istituzionale' corrispondeva più ad un *nomen juris* pieno di capacità evocative che ad un rigoroso concetto dogmatico; tanto che egli finì per bollare le tesi che la sostenevano in modo decisamente *tranchant*: "si tratta di frasi e raziocini che non spiegano nulla per voler troppo spiegare" (cfr. C. CARISTIA, *Aspetti recenti del concetto di rappresentanza*, in « Archivio di studi corporativi », XI, 1940 ora in ID., *Scritti giuridici storici e politici*, Milano, Giuffrè, 1953, pp. 466-467).

quella più vicina al regime fascista si erano mai confrontate con la questione relativa al come ricostruire giuridicamente — che, si badi bene, significava *regolare* e quindi *garantire* — l'immissione della volontà popolare nell'agire dello Stato. Non l'aveva fatto la prima, perché teorizzando una integrale separazione tra polo sociale e polo statale, aveva finito per rimettere alla buona volontà dei governanti la delicata questione della rispondenza delle azioni di questi alle aspirazioni e ai *desiderata* dei governati. Ma non l'aveva fatto neppure la giuspubblicistica di regime, che, nel tentativo di forgiare un proprio, autonomo e fascistissimo strumentario dogmatico, si era rifugiata in un comodo quanto meta-giuridico principio corporativo di integrazione tra società e Stato, che tutto pretendeva di spiegare sulla scorta di un processo di trasmissione osmotica di valori e voleri dal basso verso l'alto (e viceversa), alla teorizzazione del quale aveva peraltro contribuito in maniera determinante l'interpretazione statale offerta dall'idealismo gentiliano.

Negli anni a cavallo tra i Trenta e i Quaranta, la dottrina costituzionalistica più giovane e promettente dimostra invece di avere imboccato tutt'altra strada. Vale infatti la pena sottolineare che esiste un filo rosso, generalissimo certo ma non per questo meno significativo, che accomuna e tiene insieme tutte le piste di ricerca sulle quali si avventurano in questo frangente temporale buona parte dei giuristi cresciuti negli anni Trenta. Esiste qualcosa che lega la teoria mortatiana della costituzione in senso materiale alle tesi espresse da Esposito e Zangara sulla rappresentanza, nonché alla teoria crisafulliana dell'indirizzo politico. Tutte insistono infatti su un medesimo spazio concettuale: quello rappresentato cioè dal canale attraverso il quale la società politica immette le proprie volontà e i propri principi nelle istituzioni determinandone così l'agire.

Gli assunti ormai sono evidenti. In primo luogo, esiste uno Stato che non può più non operare seguendo una linea, un indirizzo politico e questo, a sua volta, non può non corrispondere alle aspettative e ai *desiderata* della società. In secondo luogo, esiste una società che gode, rispetto allo Stato stesso, di una propria ed autonoma soggettività, almeno nella misura in cui si propone come società non indifferenziata e atomizzata, ma come società politica e cioè come società capace di esprimere una volontà politica. Ergo

occorre ricostruire giuridicamente il percorso e gli attori protagonisti di quella trasmissione di volontà politica dalla sfera sociale a quella statale, a partire naturalmente dal ruolo del partito, tramite privilegiato di quella società che intende farsi Stato.

Siamo ancora cronologicamente ben dentro l'esperienza totalitaria del regime fascista; ma i più giovani esponenti della scienza del diritto costituzionale, come è evidente, hanno già posto le basi per un ragionamento di più ampie prospettive.

PARTE TERZA
L'ITALIA REPUBBLICANA

CAPITOLO PRIMO

I PARTITI E LA COSTRUZIONE DELLA DEMOCRAZIA

1. Cade il fascismo, tornano i vecchi pregiudizi sul partito. — 2. I partiti, costruttori di unità. — 3. Il partito della democrazia: un nuovo modello. — 3.1. Perseguire la democrazia: la fine dello statualismo. — 3.2. Accettare la democrazia: pluralismo e parlamentarismo. — 3.3. Identificarsi con la democrazia: “I partiti sono la democrazia che si organizza”. — 4. L’art. 49 e la diffidenza verso il “metodo democratico”. — 5. I partiti nella Costituzione democratica: sovranità, rappresentanza e forma di governo.

1. *Cade il fascismo, tornano i vecchi pregiudizi sul partito.*

Immediatamente dopo la fioritura di scritti che animò quella fondamentale cesura dottrinale verificatasi a cavallo tra la fine degli anni Trenta e i primi anni Quaranta, la situazione politica ed istituzionale italiana cambiò radicalmente. La sciagurata improvvisazione con la quale Mussolini scelse di trascinare un paese impreparato nella tragedia del secondo conflitto mondiale segnò l’inizio del rapido declino del consenso mussoliniano e, con esso, del regime fascista.

Col progressivo delinarsi della disfatta militare, crebbe il malcontento nel paese e le forze dell’antifascismo ne approfittarono per riorganizzarsi. Mentre la rete clandestina comunista si espandeva a macchia d’olio ⁽¹⁾, tra il 1942 e il 1943, molti altri partiti antifascisti vennero fondati o rifondati. Nel giugno 1942 dall’esperienza di

(1) Per una ricostruzione storica sul PCI di quegli anni, si veda soprattutto P. SPRIANO, *Storia del Partito comunista italiano*, vol. V, Torino, Einaudi, 1975; nonché l’ideale continuazione dell’opera di Spriano ossia R. MARTINELLI, *Storia del Partito comunista italiano. Il « Partito nuovo » dalla Liberazione al 18 aprile*, Torino, Einaudi, 1995; e ancora *La politica del Partito comunista italiano nel periodo della Costituente. I verbali della Direzione tra il V e il VI Congresso 1946-1948*, a cura di R. Martinelli e M.L. Righi, Roma, Editori Riuniti, 1992.

Giustizia e Libertà e dall'adesione di numerosi esponenti del liberalismo di sinistra nacque il Partito d'azione (2); nell'ottobre dello stesso anno, De Gasperi riunì vecchi dirigenti del PPI e giovani esponenti dell'associazionismo cattolico fondando la Democrazia Cristiana (3); nel gennaio 1943 nacque il Movimento di Unità Proletaria (MUP) per iniziativa di Lelio Basso che poi, nell'agosto dello stesso anno, confluì nel PSI dando vita al PSIUP (4). Dopo l'8 settembre, inoltre, il panorama politico dell'antifascismo italiano si sfaccettò ulteriormente: si ricostituì il Partito Repubblicano, che pure aveva continuato ad operare in esilio (5); venne fondato il Partito Liberale Italiano (6), sotto l'egida di alcuni padri nobili del liberalismo quali Croce ed Einaudi; attorno alle figure di Ruini e Bonomi, infine, nacque il Partito Democratico del Lavoro (7).

Il 9 settembre tutti questi partiti (eccezion fatta per il PRI a causa della sua pregiudiziale antimonarchica) si costituirono nel Comitato di Liberazione Nazionale, proponendosi di fatto come gli unici attori politici legittimati al governo dell'Italia post-fascista. Tuttavia, il ruolo che essi riuscirono poi effettivamente a svolgere non risultò affatto scontato e la loro stessa affermazione incontrò più di una resistenza. In particolare, dopo il 25 luglio 1943 riemersero

(2) Per quanto concerne la breve parabola del partito azionista, la sua partecipazione alla Resistenza partigiana e le successive divisioni, Cfr. G. DE LUNA, *Storia del Partito d'Azione (1942-1947)*, Milano, Feltrinelli, 1982.

(3) Cfr. *Storia della Democrazia Cristiana*, vol. I, a cura di F. Malgeri, Roma, Cinque Lune, 1987. Ma anche A. GIOVAGNOLI, *Il partito italiano. La Democrazia Cristiana dal 1942 al 1994*, Roma-Bari, Laterza, 1996. Sulla componente dossettiana, si veda P. POMBENI, *Il gruppo dossettiano e la fondazione della Democrazia Cristiana (1938-1948)*, Bologna, Il Mulino, 1979 e il recentissimo ID., *Giuseppe Dossetti. L'avventura politica di un riformatore cristiano*, Bologna, Il Mulino, 2013.

(4) Cfr. *Storia del P.S.I.* vol. III, a cura di M. Degl'Innocenti, Roma-Bari, Laterza, 1993; S. NERI SERNERI, *Resistenza e democrazia dei partiti. I socialisti nell'Italia del 1943-1945*, Manduria, P. Lacaita, 1995.

(5) Cfr. S. FEDELE, *I repubblicani in esilio nella lotta contro il fascismo*, Firenze, Le Monnier, 1989 e A. SPINELLI, *I repubblicani nel secondo dopoguerra (1943-1953)*, Ravenna, 1998.

(6) Cfr. S. SETTA, *Croce, il liberalismo e l'Italia post-fascista*, Roma, Bonacci, 1979 nonché A. PATUELLI, *I liberali da Cavour a Malagodi*, Roma, ELiDiR, 1992.

(7) Cfr. L. D'ANGELO, *Ceti medi e ricostruzione. Il partito democratico del lavoro (1943-1948)*, Milano, Giuffrè, 1981.

immediatamente gli antichi timori circa la faziosità dei partiti e la loro inadeguatezza, in quanto dominati dagli interessi di parte, a provvedere efficacemente all'interesse nazionale.

A partire dal celebre governo dei 'quarantacinque giorni' (8) col quale Vittorio Emanuele III, affidando l'esecutivo al Maresciallo Pietro Badoglio, manifestò chiaramente la volontà di dare al paese "un ministero di tecnici e di alti funzionari" (9), senza ricercare alcun appoggio tra le forze politiche antifasciste. Al di là delle convulse vicende di quel mese e mezzo, nel quale l'Italia si ritrovò divisa in due (sia dal punto di vista militare con gli Alleati che controllavano il Sud e i tedeschi che occupavano il Centro-Nord, sia dal punto di vista amministrativo con il cosiddetto Regno del Sud che si contrapponeva alla Repubblica di Salò) il primo esecutivo dell'Italia post-fascista si configurò come un vero e proprio "governo contro i partiti" (10). E se dopo la svolta di Salerno, con la quale il CLN accettò di rinviare la soluzione della questione monarchica a dopo la Liberazione, il Re accettò una presenza dei partiti antifascisti nel secondo governo Badoglio, ciò nonostante, le diffidenze e i pregiudizi nei loro confronti continuarono a circolare nel paese: negli ambienti vicini alla Monarchia, nell'esercito, nelle sfere dell'amministrazione, in alcuni ambienti ecclesiastici.

Vittorio Emanuele III, del resto, non poteva guardare ai partiti con fiducia. Se essi avevano da subito denunciato l'inaccettabile compromissione del Sovrano con il regime fascista, dal canto suo il Re aveva operato un tentativo estremamente chiaro. Abbandonando Mussolini e tramando contro di lui alla vigilia del 25 luglio, egli tentò di separare i destini della Corona da quelli del fascismo e di proporsi pertanto come unico e legittimo garante della continuità dello Stato e, più in generale, dell'intero interesse della nazione. La strategia della Corona, già dal luglio 1943, quindi, fu quella di cancellare il fascismo — a partire da tutte le sue strutture politiche ed istituzionali: il PNF, il Gran Consiglio, la Camera dei Fasci e delle Corpo-

(8) Cfr. *L'Italia dei quarantacinque giorni. Studio e documenti*, in «Quaderni de 'Il Movimento di Liberazione in Italia'», 4, 1969.

(9) F. CHABOD, *L'Italia contemporanea 1919-1948*, Torino, Einaudi, 1961.

(10) M. TRUFFELLI, *La « questione partito » dal fascismo alla Repubblica. Culture politiche nella Transizione*, Roma, Edizioni Studium, 2003, p. 9.

razioni — per tornare al passato statutario in cui la Monarchia aveva sempre recitato il ruolo di custode dell'unità nazionale contro le spinte centrifughe rappresentate dalla politica e dalla piazza e in cui, come si è visto nella prima parte di questo lavoro, non c'era posto per i partiti. Badoglio, da questo punto di vista, era del resto la persona più adatta per portare a termine un disegno di restaurazione dai caratteri autoritari. Militare di lunghissimo corso (classe 1871), di sicura fede monarchica, già nominato nel 1919 Senatore a vita, aveva avuto un rapporto difficile e ondivago col regime, del quale aveva inizialmente disprezzato la spinta movimentista. E fu probabilmente con il medesimo spirito che egli ribadì, appena divenuto Capo del Governo, il divieto di costituzione di qualsiasi partito politico che, ai suoi occhi rappresentava, in quanto tale, un elemento potenzialmente perturbatore dell'ordine (pubblico e politico) del paese. E nel medesimo senso possiamo interpretare “il tono sprezzante” ⁽¹¹⁾ con il quale egli rifiutò le proposta di collaborazione che i partiti antifascisti riuniti in convegno a Bari gli avevano rivolto alla fine del settembre 1943. Certo, esisteva il timore che la situazione, così tesa e complessa, potesse avere uno sbocco rivoluzionario, alimentato magari dalle forze politiche più estreme, comunisti e socialisti in testa. Ma soprattutto esisteva (e resisteva) l'idea che la frammentazione partitica non fosse compatibile con il perseguimento dell'interesse nazionale.

Si trattava di una ostilità, quella nei confronti dell'idea di partito ancor più che nei confronti delle singole formazioni politiche, che non fu una prerogativa propria solo degli ambienti militari o monarchici. Anche nelle fila dell'amministrazione statale era assai diffuso il medesimo sentimento. E a ben vedere, in fondo, non poteva essere che così. I funzionari che guidavano le questure, i responsabili dei comandi dei Carabinieri, i Prefetti, tutti quei soggetti cioè che si occupavano dell'amministrazione dei territori nel neonato Regno del Sud, erano i medesimi che quegli stessi territori avevano retto, controllato e amministrato sotto il regime fascista. E poco importa se nei precedenti venti anni lo avessero fatto per un'intima adesione alla politica del regime o soltanto per puro senso del dovere e dello

⁽¹¹⁾ Ivi, p. 19.

Stato. Del resto, l'unità politica, l'autorità e l'autorevolezza dello Stato, l'esistenza di un superiore interesse della nazione, non erano stati forse i punti di congiunzione più forti che avevano legato la cultura fascista a quella del vecchio Stato liberale? Così nei rapporti che i responsabili dell'ordine pubblico dei territori del Regno del Sud facevano pervenire al Governo "l'idea stessa di partito veniva in modo ricorrente associata — ripercorrendo argomentazioni ampiamente diffuse nella cultura politica post-risorgimentale — a quella di fazione, di setta, nella convinzione che l'esistenza stessa dei partiti comportasse una dannosa amplificazione nel Paese di divisioni e di lotte politiche, con la tendenza a porre gli interessi delle 'parti' al di sopra degli interessi generali" (12).

E anche la posizione delle gerarchie vaticane si dimostrò quantomeno fredda nei confronti dell'antifascismo politico, nonostante esistesse un partito di chiara ispirazione cattolica. Del resto il rapporto tra Chiesa e politica (e tra Chiesa e partiti) non era mai stato lineare, a partire dal *non expedit* del 1874, passando per il riconoscimento di poter contravvenire eccezionalmente al divieto ammesso con l'enciclica *Il fermo proposito*, emanata da Pio X nel 1905, per giungere poi al patto Gentiloni del 1913, all'abolizione del divieto e quindi alla formazione del PPI nel 1919 (13). Ma anche nel secondo dopoguerra la Chiesa si mostrò estremamente cauta. E "il richiamo insistito all'unità degli animi", andava di pari passo con l'invito a "moderare le passioni ma pure a contrastare le differenziazioni politiche" (14). Va da sé che i partiti, quindi, suscitassero diffidenza. Nel celebre *memorandum* del dicembre 1943, attribuito al Segretario per gli Affari straordinari del Vaticano Monsignor Tardini e inviato al rappresentante statunitense in Vaticano Myron C. Taylor (15), traspare una evidente preoccupazione circa gli scenari politici che si sarebbero potuti creare. In particolare preoccupava

(12) Ivi, pp. 28-29.

(13) Per una esaustiva disamina del rapporto tra forma-partito e cultura cattolica, si cfr. F. TRANIELLO, *Città dell'uomo. Cattolici, partito e Stato nella storia d'Italia*, Bologna, Il Mulino, 1998.

(14) Ivi, p. 251.

(15) Cfr. E. DI NOLFO, *Vaticano e Stati Uniti 1939-1952. Dalle carte di Myron C. Taylor*, Milano, F. Angeli, 1978. Il testo del memorandum è riportato nelle pp. 279-297.

l'im maturità di quelle che Monsignor Tardini definiva "classi inferiori", le quali erano ritenute "spesso inclini all'estremismo e incapaci di agire con moderazione" (16). Il che significava che, se si fosse lasciata "una piena libertà d'azione ai partiti politici", essi si sarebbero moltiplicati a dismisura e sarebbe sorta "presto una situazione insostenibile" (17). Di qui il suggerimento, quindi, che i partiti restassero per il momento confinati "ai margini dei processi decisionali" (18), in ruoli cioè meramente consultivi.

Conclusasi rovinosamente la parabola del fascismo, insomma, il sempiterno pendolo che scandiva la concettualizzazione del partito politico, oscillando tra i due estremi della parte e del tutto, si era decisamente rimesso in moto. E, con esso, era tornato in auge anche tutto il tradizionale patrimonio argomentativo contro il partito: *in primis*, quello basato sull'impossibilità di coniugare la sua natura partigiana con il perseguimento dell'interesse collettivo.

Le cose non cambiarono neppure dopo il significativo tornante rappresentato dagli avvenimenti dell'aprile-giugno 1944, quando i partiti del CLN accettarono dapprima di far parte del secondo Ministero Badoglio e successivamente, dopo le scontate dimissioni dell'esecutivo conseguenti alla liberazione di Roma e la nomina di Umberto a Luogotenente del Regno, essi imposero a quest'ultimo di nominare un Ministero interamente formato dai partiti ciellenisti, la cui guida fu affidata a Bonomi. Paradossalmente, l'ingresso dei partiti politici nelle stanze della politica servì unicamente a spostare il fronte della polemica che, come era del resto già accaduto in passato, cominciò ad appuntarsi sulla compatibilità tra partiti politici e governo del paese; in altre parole, sulla critica al parlamentarismo. In maniera nient'affatto casuale, infatti, proprio nel 1945 vennero ripubblicati due classici, forse i due più importanti classici, della elaborazione liberale sul partito politico, ossia: *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione* (19) di Marco

(16) Ivi, p. 279.

(17) Ivi, p. 294.

(18) TRUFFELLI, *La « questione partito »*, cit., p. 37.

(19) M. MINGHETTI, *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, con un'introduzione di G. Saragat, Roma, Atlantica, 1945.

Minghetti e *I partiti politici nel Parlamento italiano* ⁽²⁰⁾ di Ruggero Bonghi. Come è noto, le due opere cristallizzavano quell'idea di partito parlamentare descritta nelle prime pagine di questo lavoro: un partito la cui esistenza era unicamente finalizzata a garantire il corretto funzionamento di una delle più importanti istituzioni dello Stato, ma del quale si continuava a temere la faziosità e che quindi, proprio per questo motivo, andava tenuto a debita distanza dalle sfere dell'amministrazione e della giustizia. Un partito confinato in Parlamento, dunque. Perché quello era il suo luogo d'elezione, ma anche e soprattutto perché in quella sede — e solo in quella sede — diventava possibile tenere sotto controllo ed incanalare in una direzione virtuosa la inevitabile carica di faziosità che esso portava con sé.

Quale utilità potevano infatti avere le riflessioni di un Bonghi o di un Minghetti in un contesto politico come quello dell'Italia del secondo dopoguerra? Esclusa ogni possibilità di fornire utili e dirette indicazioni, la ripubblicazione di queste due opere rispondeva allora ad una precisa logica culturale. Il tentativo, in altre parole, era quello di rivolgersi alla tradizione liberale per reperire gli appigli concettuali utili ad affrontare un problema, quello del pluripartitismo, che, eccezion fatta per l'intorno di tempo ristrettissimo che andò dal 1919 al 1922, risultava sostanzialmente un problema del tutto nuovo per la cultura italiana. Certo, si trattava di occhiali senz'altro inadeguati, ma che risultavano pur sempre dotati di un buon grado di autorevolezza. Ed in effetti riuscirono comunque a svolgere un ruolo significativo. Ad esempio, influenzarono il dibattito sulla necessità di semplificare il quadro politico italiano, che si dipanò nel 1945 sulle colonne di alcune riviste quali « Realtà politica » e « La Nuova Europa ». Qui, molti esponenti di partiti minori (azionisti, liberaldemocratici, liberalsocialisti) discussero serratamente sull'opportunità di raggruppare le troppe sigle di partito che erano nate in Italia, riunendole in schieramenti più ampi, in modo da semplificare così il quadro politico troppo frammentato che carat-

⁽²⁰⁾ R. BONGHI, *I partiti politici nel Parlamento italiano*, a cura di L. Marchetti, Milano, Edizioni di Uomo, 1945.

terizzava l'Italia post-fascista (21). La loro preoccupazione, evidentemente, era tutta rivolta alla annosa questione della governabilità, ma, così facendo, essi finirono per schiacciare il problema del nuovo ruolo dei partiti politici unicamente sullo sfondo, certamente rilevante, ma altrettanto evidentemente non più esaustivo, della forma di governo. In altre parole, quella discussione dimostrava di avere recuperato (o introiettato) quanto meno uno degli assunti fondamentali contenuti nelle opere di Bonghi e Minghetti, ossia la tendenza a ridurre la concettualizzazione del partito unicamente al ruolo che esso era chiamato a svolgere all'interno del Parlamento e, più in generale, delle istituzioni statuali.

Del resto, si trattava di una battaglia che l'universo politico liberale, che in quegli stessi anni si andava organizzando proprio in forma partito, aveva rimesso al centro delle proprie prospettive. Con esiti paradossali, soprattutto sul piano del tipo di partito che il PLI intendeva incarnare. Croce, che ne fu Presidente, conìò addirittura l'espressione "prepartito" (22) per indicare ciò che il liberalismo avrebbe dovuto rappresentare; e cioè una filosofia, un tessuto comune a tutte le forze politiche, un'indispensabile premessa per un sano sviluppo dei nuovi partiti antifascisti. E, si badi bene, non si trattava affatto di un vezzo teoretico del grande filosofo, ma di una concreta strategia politica, sulla base della quale il PLI si strutturò effettivamente. Ad esempio, scegliendo di non dotarsi di un programma politico ben definito, ma lasciando che questo venisse via via formato dal progressivo confronto interno; oppure adottando una prospettiva agnostica anche in materia economica, scindendo di

(21) Tra i vari interventi, nell'uno e nell'altro senso, si possono citare soprattutto: U. LA MALFA, *Italia d'oggi. I partiti*, in « Realtà politica », 1945, n. 2; T. CODIGNOLA, *Partiti politici e realtà politiche*, in « Realtà politica », 1945, n. 4; L. SALVATORELLI, *Il partito della democrazia*, in « La Nuova Europa », 1945, n. 28; L. VALIANI, *Intorno al partito della democrazia*, in « La Nuova Europa », n. 31; L. SALVATORELLI, *Il partito del lavoro*, « La Nuova Europa », 1945, n. 39. Infine per una ricostruzione più esaustiva dell'intero dibattito si cfr. nuovamente TRUFFELLI, *La « questione partito »*, cit., pp. 199 e ss.

(22) B. CROCE, *Movimento liberale e partiti politici*, in Id., *Scritti vari*, vol. XI, tomo I, Bari, Laterza, 1973, p. 87. Più in generale sull'idea liberale di partito nell'immediato dopoguerra si cfr. anche G. QUAGLIARIELLO, *I liberali e l'idea di partito nella stagione costituente*, in *Le idee costituzionali della Resistenza*, cit., pp. 268 e ss.

fatto il liberalismo politico dal liberismo economico. Da quanto detto sembra emergere quindi la figura di “un partito sui generis” (23), ma a ben vedere l’assenza di un programma politico ed economico predefinito rappresentava sostanzialmente il naturale corollario di una visione del partito rimasta ancorata all’antico modello del partito parlamentare, nel quale non era la Segreteria ad imporre la linea ai gruppi parlamentari, ma erano invece questi ultimi, al contrario, ad esercitare una funzione di necessaria preminenza; proprio perché erano chiamati ad agire nell’unico luogo in cui un partito avesse realmente ragione di esistere e cioè in Parlamento.

2. *I partiti, costruttori di unità.*

Se dunque all’indomani della caduta del regime, tornarono a circolare stereotipi e pregiudizi sul ruolo dei partiti, occorre chiedersi come essi vennero superati e come fu quindi possibile per i partiti antifascisti ritagliarsi un ruolo di supplenza istituzionale che finì poi per ipotecare in maniera marcata il successivo percorso costituzionale. I partiti, a nostro avviso, riuscirono a sottrarsi al riaccendersi delle polemiche sulla loro carica disgregativa proprio perché seppero identificarsi con alcuni orizzonti unitari, con alcuni concetti-chiave che, nella fase di transizione, divennero altrettanti principi fondamentali sulla base dei quali costruire (o provare a costruire (24)) una nuova religione civile e una conseguente cultura costituzionale. In altre parole riuscirono a proporsi come credibili costruttori di unità. E ciò fu possibile grazie al ricorso ad almeno due

(23) QUAGLIARELLO, *I liberali e l’idea di partito*, cit., p. 275.

(24) Sull’esito di questo tentativo le voci della dottrina sembrano sostanzialmente concordare nel senso del fallimento: si veda, al proposito, M. BATTINI, *Una debole religione politica: il patriottismo costituzionale, in 1945-1946 Le origini della Repubblica. 1. Contesto internazionale e aspetti della transizione* a cura di G. Monina, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, pp. 229 e ss. Per la distinzione tra religione civile e religioni politiche si veda invece E. GENTILE, *Le religioni della politica. Fra democrazie e totalitarismi*, Roma-Bari, Laterza, 2001. E ancora sul patriottismo costituzionale si cfr. anche G.E. RUSCONI, *Patria e Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1997.

potenti aggregati simbolici ⁽²⁵⁾: *a*) la *Resistenza*, cioè la lotta (politica e militare) contro il nazifascismo; *b*) lo *Stato nazionale* inteso come approdo obbligato nel quale riconoscersi, come incarnazione concreta cioè del patriottismo italiano.

La *Resistenza*, dunque, fu il primo vero orizzonte comune capace di unire l'azione dei partiti antifascisti e di produrre quindi un'azione coordinata e comune, sia dal punto di vista politico sia da quello militare. Il presupposto di questa comunione di intenti e di azione era la strategia dell'unità delle forze antifasciste. Teorizzata nell'ambiente del socialismo internazionale che, già dal 1933 e cioè dall'avvento al potere di Hitler, aveva intrapreso la strada dei cosiddetti fronti popolari, l'unità delle forze antifasciste in Italia comincia a costruirsi con la stessa creazione del CLN. È tuttavia poco dopo, e cioè con la svolta di Salerno del 1944, che essa subisce un'accelerazione. Sposando una proposta di Togliatti (e il fatto che la proposta venisse dal PCI la rendeva ancora più significativa), le forze antifasciste decidono di congelare il conflitto con la Monarchia e di rimandare a dopo la Liberazione la soluzione della questione istituzionale. Mettono cioè da parte ogni questione potenzialmente conflittuale (sia tra loro, sia verso l'unica altra istituzione dello Stato rimasta), per concentrarsi unitariamente sul solo obiettivo riconosciuto come assolutamente prioritario: la liberazione del paese dall'invasore tedesco e dall'illegittimo governo fantoccio che Mussolini aveva costituito a Salò. In questo modo, i partiti antifascisti conseguirono un duplice obiettivo. Innanzi tutto, dimostrarono al paese di essere capaci di mettere da parte le profonde divisioni ideologiche per conseguire, con buono spirito unitario, un obiettivo minimo, ma prioritario per la nazione. In secondo luogo, inoltre, essi — pur con diverso impegno e non senza differenziazioni — testimoniarono (agli occhi degli Alleati, ma anche a quelli dell'opinione pubblica) l'esistenza di un'Italia non arresa e non collusa col fascismo, ma al contrario decisa a combatterlo, rischiando in prima persona ed imbracciando le armi. Di questa lotta armata il CLN rappresentava

⁽²⁵⁾ Sull'antifascismo e sull'unità come simboli di fondazione della nuova Italia cfr. P. COSTA, *Cittadinanza e 'simboli di fondazione': una lettura del processo costituente in Italia (1943-1947)*, in *La Costituzione italiana* a cura di M. Fioravanti e S. Guerrieri, Roma, Carocci, 1999, in particolare pp. 102-106.

l'orgoglioso centro direzionale, ma i suoi principali protagonisti, gli attori veri, furono soprattutto i partiti che componevano il Comitato, visto che la maggior parte delle brigate di combattenti faceva riferimento ad una precisa area politica quando non addirittura direttamente a questo o a quel partito ⁽²⁶⁾.

Il secondo concetto chiave nel quale tutti i partiti antifascisti finirono per ritrovarsi, in un certo senso, discendeva direttamente dal primo, nel senso che ne rappresentava il necessario — quantunque non scontato — complemento. L'unità delle forze antifasciste sarebbe infatti risultata monca se si fosse appuntata unicamente su un obiettivo negativo: quello cioè di liberare l'Italia dal nazifascismo. La Resistenza abbisognava anche di un orizzonte positivo, un valore comune in nome del quale portare avanti la lotta. E questo orizzonte venne incarnato dallo *Stato nazionale*.

Il senso di appartenenza al quale, peraltro, versava in pessime condizioni dopo il gravissimo smacco subito dopo l'8 settembre; perché “con il maldestro annuncio dell'armistizio, con la fuga da Roma del re e del governo, con lo sfaldamento dell'esercito lasciato senza alcuna direttiva, furono distrutti in un solo colpo i principali pilastri su cui si reggeva la tradizionale identificazione degli Italiani con lo Stato-nazione” ⁽²⁷⁾. Quello spazio lasciato quindi colpevolmente vuoto dalla Monarchia e da Badoglio venne occupato con decisione e intelligenza dalle forze politiche antifasciste. E se la scelta di anteporre la questione dell'unità nazionale su tutte le altre poteva forse apparire scontata per la DC (in quanto partito interclassista e profondamente legato alla Chiesa cattolica) o per le forze

⁽²⁶⁾ Come è noto, il contributo numericamente più consistente alla Resistenza armata venne offerto dalle Brigate ‘Garibaldi’ (emanazioni militari del PCI, come del resto i GAP e le SAP) e dalle Brigate ‘GL’ (vicine invece al Partito d'Azione). Ugualmente molto significative furono anche le cosiddette Brigate autonome, quelle cioè non direttamente riconducibili ad un partito o ad una particolare area politica. Meno numerose furono invece le organizzazioni di combattenti cattoliche e socialiste (Brigate ‘Matteotti’). Cfr. CHABOD, *L'Italia contemporanea*, cit., in particolare pp. 119-131. Sulla sottovalutazione da parte del PSIUP della “lotta partigiana e [della] necessità di dotarsi di una organizzazione militare di partito”, invece, si cfr. NERI SERNERI, *Resistenza e democrazia dei partiti*, cit., pp. 70 e ss.

⁽²⁷⁾ A. VENTRONE, *Partiti di massa e società civile: la nascita di una nuova cittadinanza* in *Le idee costituzionali della Resistenza*, cit., pp. 310-311.

liberaldemocratiche, meno ovvia appariva invece per i partiti di sinistra, come PSIUP e PCI.

Agevolate dal fatto che la Resistenza fu anche e soprattutto guerra di liberazione dall'invasore tedesco, tuttavia, anche le forze di sinistra seppero coniugare antifascismo e patriottismo. Così, per parte socialista, si cercò costantemente di comprovare la "natura 'patriottica' della resistenza", ricordando il carattere nazionale della guerra contro i tedeschi e, al tempo stesso, l'origine e l'ideale politico popolare dei combattenti" (28). Nella retorica e nella comunicazione socialista la Resistenza fu insomma soprattutto una guerra del popolo, dei ceti popolari italiani contro l'invasore nazista e il suo alleato fascista. Ma ancora più in là si spinse, paradossalmente, il PCI, soprattutto grazie allo sforzo profuso in questa direzione da Togliatti (29). Fermamente convinto della necessità di costruire e accreditare il partito comunista come forza popolare e nazionale (che fu poi la molla principale che animò la dottrina del cosiddetto 'partito nuovo' e la stessa svolta di Salerno), per poter partecipare a pieno titolo alla ricostruzione politica e morale del paese, il leader comunista insisté sempre molto sulla funzione nazionale che il partito comunista era chiamato a svolgere in Italia. In uno dei suoi più celebri discorsi tenuti all'Assemblea Costituente, il 24 luglio del 1946, in tema di fiducia al Governo De Gasperi, Togliatti si rivolse a Nitti (che aveva esibito le proprie credenziali di uomo "al di fuori delle contese attuali dei partiti" e animato unicamente da "una fiera volontà e un amore quasi fanatico per questo mio Paese" (30))

(28) NERI SERNERI, *Resistenza e democrazia dei partiti*, cit., p. 75.

(29) La linea del PCI prima del ritorno di Togliatti in Italia (marzo 1944), in effetti, risultava assai meno chiaramente orientata in tal senso. Fu dunque Togliatti, che con ogni probabilità aveva concertato con Stalin e col gruppo dirigente comunista sovietico la linea da tenere, ad inaugurare quell'apertura verso una collaborazione di tutte le forze antifasciste a scopo di unità nazionale, che trovò poi la sua prima consacrazione proprio nella celebre svolta di Salerno. Per una ricostruzione approfondita delle radici della strategia togliattiana, che può essere ritenuta uno sviluppo coerente di una discussione più risalente, che affonda le radici nel VII Congresso del Comintern del 1935 e nella linea che da lì uscì vittoriosa, si cfr. D. SASSOON, *Togliatti e la via italiana al socialismo. Il Pci dal 1944 al 1964*, Torino, Einaudi, 1980, in particolare pp. 4 e ss.

(30) *Atti dell'Assemblea Costituente. Discussioni*, vol. I, seduta del 16 luglio 1946, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1946-1948, p. 56.

affermando: “Ho sentito l'onorevole Nitti[...]. Mi permetto di fargli osservare che vi sono anche dei credenti nuovi, e fanatici pure, dell'unità del nostro Paese. Tali siamo noi. L'unità morale e materiale della Nazione italiana, conquistata attraverso lotte di secoli, è un bene che vogliamo e sapremo difendere, al di sopra di ogni cosa” (31).

Ma con ogni probabilità l'esaltazione della natura nazionale ed unitaria della lotta congiunta di tutte le forze antifasciste trovò la sua più alta espressione nella retorica che paragonò tale lotta ad un 'secondo Risorgimento'. Si tratta di una ricostruzione che ha addirittura goduto anche di una certa fortuna storiografica nell'immediato dopoguerra, poi superata da successivi approcci, più accurati e meno apologetici (32). In questa sede, tuttavia, non interessa indagarne l'esattezza ma piuttosto evidenziarne la diffusione. Le evidenze a disposizione sono molteplici: si pensi alla iconografia garibaldina cara alle sinistre, ai frequenti riferimenti risorgimentali nel volume di Battaglia sulla storia della Resistenza (33), oppure ancora al volume con il quale il Governo commemorò il primo decennale della Liberazione, intitolato per l'appunto *Secondo Risorgimento* (34).

(31) *Atti dell'Assemblea Costituente. Discussioni*, cit., vol. I, seduta del 24 luglio 1946, p. 290.

(32) La letteratura più recente ha infatti ormai messo in evidenza la natura eccessivamente semplificatoria e apologetica della descrizione della Resistenza come Secondo Risorgimento, restituendone invece un'immagine più complessa e sfaccettata. Si fa riferimento, in particolare, all'opera di Pavone che propone di interpretare l'esperienza resistenziale attraverso tre categorie tra loro intrecciate, ma distinte: quella di guerra civile, di guerra di liberazione nazionale e di guerra di classe. Cfr. C. PAVONE, *Guerra civile. Saggio storico sulla moralità nella Resistenza*, Torino, Bollati Boringhieri, 1991. Per una ricostruzione approfondita invece della retorica del 'secondo Risorgimento' si veda un altro scritto di C. PAVONE, *Le idee della Resistenza. Antifascisti e fascisti di fronte alla tradizione del Risorgimento* (1959), ora in Id., *Alle origini della Repubblica. Scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello Stato*, Torino, Bollati Boringhieri, 1995, pp. 3 e ss., oltre a TRANIELLO, *Sulla definizione della Resistenza come « secondo Risorgimento »*, cit. e S. COTTA, *La Resistenza come e perché*, Roma, Bonacci, 1994.

(33) R. BATTAGLIA, *Storia della Resistenza italiana. 8 settembre 1943-25 aprile 1945*, Torino, Einaudi, 1953.

(34) *Il Secondo Risorgimento. Nel decennale della Resistenza e del ritorno alla democrazia 1945-1955*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1955.

In realtà, già negli anni Venti, negli ambienti dell'antifascismo liberal-progressista il bisogno di un confronto con le promesse del Risorgimento ritornava frequentemente. In Gobetti, ad esempio, che per la sua opera dedicata a *La rivoluzione liberale* sceglieva il seguente *incipit*: “Gli ultimi fatti della vita italiana ripropongono il problema di un'esegesi del Risorgimento, svelandoci le illusioni e l'equivoco fondamentale della nostra storia” (35). L'interpretazione gobettiana del Risorgimento, che culminerà poi nella pubblicazione postuma del suo altrettanto celebre lavoro *Risorgimento senza eroi* (36), è disillusa e assai severa. In parte assimilabile, nella sua parte critica, alla ricostruzione tratteggiata in chiaroscuro da Salvemini, che del Risorgimento metteva in evidenza le promesse tradite e, allo stesso tempo, la possibilità per la Resistenza italiana, di portare a compimento le idealità mazziniane disattese oltre cento anni prima (37). Quindi il primo uso politico dell'espressione ‘secondo Risorgimento’ va certamente ricercato “nell'ambiente da cui doveva uscire Giustizia e Libertà” visto che, “fra tutte le formazioni politiche che presero parte alla Resistenza, il Partito d'Azione o, almeno, la sua ala che discendeva direttamente da GL, fu senza dubbio quella che più poté considerarla congeniale” (38). Carlo

(35) P. GOBETTI, *La rivoluzione liberale* (1924), Milano, RCS Quotidiani, 2011.

(36) P. GOBETTI, *Risorgimento senza eroi* (1926) ora in ID., *Risorgimento senza eroi e altri scritti storici*, Torino, Einaudi, 1976.

(37) Cfr., ad esempio G. SALVEMINI, *Partigiani e fuoriusciti* (1952) ora in ID., *Opere*, vol. VI, *Scritti sul fascismo*, tomo III, Milano, Feltrinelli, 1974, pp. 425 e ss. o, ancora, ID., *La guerra per bande* (1950), ora in ID., *Opere*, vol. VIII, Milano, Feltrinelli, 1978, pp. 343 e ss. In entrambi gli scritti Salvemini rinviene nella lotta partigiana la sostanziale affermazione storica della teoria mazziniana della lotta per bande che, tratta dall'esperienza dell'insurrezione spagnola contro Napoleone, avrebbe dovuto ispirare un'analoga insurrezione anti-austriaca in Italia. Si trattava, in sostanza, di un'apologia della strategia della guerriglia, della quale Salvemini sottolineava la effettiva realizzabilità nel 1944-1945, grazie all'apporto indispensabile delle masse rurali, soprattutto in funzione di approvvigionamento e appoggio logistico offerto alle bande partigiane.

(38) PAVONE, *Le idee della Resistenza*, cit., p. 24. Anche se va fatto notare che, probabilmente il primo ad utilizzare l'espressione ‘secondo Risorgimento’ per qualificare la lotta antifascista fu, curiosamente, un cattolico, ossia Luigi Sturzo, in una conferenza tenuta in esilio, a Parigi, il 30 marzo 1925. Sul punto si cfr. F. TRANELLO, *Sulla definizione della Resistenza come « secondo Risorgimento »*, in *Le idee costituzionali della Resistenza*, cit., p. 18.

Rosselli, del resto, ne aveva già fatto uso nei suoi scritti politici, richiamandosi di sovente al valore del “principio dell'autoliberazione degli Italiani come secondo Risorgimento”⁽³⁹⁾.

Tuttavia, il confronto con la tradizione risorgimentale non può in alcun modo essere ricondotto ad un mero esercizio di retorica. Esso comportava piuttosto una vera e propria rilettura della storia patria, che — a sua volta — chiamava in causa una questione ulteriore, centralissima e ineludibile, ossia il problema di quale tipo di interpretazione dare del fascismo: era un prodotto tipicamente italiano o una novità assoluta di caratura internazionale (opzione quest'ultima che, dopo l'avvento al potere di Hitler in Germania, prese ovviamente campo)? E ancora: il fascismo andava considerato — crocianamente — un episodio parentetico o esistevano profili di continuità con l'età precedente? Va da sé che la risposta a queste domande investiva direttamente (e con diverse conseguenze) le stesse appartenenze culturali delle forze antifasciste chiamate a rispondere. Ed è per questo che, ad esempio, meno assidui furono i richiami al ‘secondo Risorgimento’ da parte dei socialisti e dei cattolici. I primi, infatti, erano stati protagonisti attivi di quell'età post-risorgimentale, culminata nell'età giolittiana e poi ripiegatasi su sé stessa, fino a spianare la strada al fascismo. Pertanto la spiegazione per essi più naturale era quella di un fascismo interpretabile come parentesi, come patologia di quel sistema che essi stessi avevano contribuito a costruire. A ciò si aggiunga, inoltre, che il periodo risorgimentale non aveva mai costituito un cardine fondamentale nell'analisi politica socialista. Allo stesso modo, il confronto col Risorgimento, procurava qualche problema anche ai cattolici. L'intrinseca carica anticlericale della spinta risorgimentale, infatti, rendeva ai cattolici molto difficile recuperare quel movimento come un termine di riferimento ideale. Rispetto ad esso, la cultura cattolica risultava piuttosto sprovvista, potendo vantare infatti due eredità, peraltro alternative l'una rispetto all'altra: “o la tradizione clericale-antirrisorgimentale, o quella, *lato sensu*, neoguelfa”. E se la prima era

⁽³⁹⁾ C. ROSSELLI, *Per l'unificazione politica del proletariato italiano* in « Giustizia e Libertà », 14 maggio 1937, p. 3. La rivista, insieme a diverse altre, è adesso disponibile in versione digitalizzata sul sito della Biblioteca Gino Bianco (www.bibliotecaginobianco.it).

evidentemente inutilizzabile in un'ottica di recupero del Risorgimento, la seconda presentava problemi non minori e, soprattutto, notevoli profili di imbarazzo visto che — nel corso del ventennio — i suoi interpreti si erano spesso agevolmente accomodati “su posizioni conciliazioniste e filo-fasciste” (40).

Paradossalmente, quindi, oltre che dall'area azionista, il *leit motiv* della Resistenza come ‘secondo Risorgimento’ venne sostenuto e cavalcato con forza dal Partito comunista. Paradossalmente si è detto. Perché se è vero che — a differenza dei socialisti — i comunisti potevano vantare una propria riflessione culturale sulla natura del Risorgimento, che trovava la propria punta d'eccellenza nella celebre e significativa analisi fatta da Gramsci (41) nei Quaderni, è pur tuttavia vero che tale riflessione si era originalmente tradotta in una critica severa verso la spinta risorgimentale, la cui natura borghese e sostanzialmente antiproletaria era efficacemente condensata nella ricorrente espressione di ‘cosiddetto Risorgimento’, breve e puntuta stigmatizzazione di un momento falsamente rivoluzionario e palinogenetico, almeno se considerato dall'osservatorio delle masse popolari italiane (42).

L'atteggiamento nei confronti del Risorgimento italiano da parte del Partito comunista mutò poi rapidissimamente con la svolta del 1933, e cioè con l'avvento al potere di Hitler e con l'inaugurazione

(40) PAVONE, *Le idee della Resistenza*, cit., p. 61.

(41) La lettura gramsciana del Risorgimento si giocava soprattutto sull'analisi delle cause che avevano condotto la spinta risorgimentale borghese, da iniziale strumento di progresso, a trasformarsi poi in principale causa di quello scollamento prodottosi tra élite dirigenti e masse popolari che aveva infine prodotto la sostanziale dissoluzione dell'unità nazionale e che occorreva quindi riconoscere come concausa dell'avvento del fascismo. Cfr. A. GRAMSCI, *Il Risorgimento*, Roma, Editori Riuniti, 1991. Le note che Gramsci scrisse sul Risorgimento erano contenute, in realtà nei Quaderni 1, 3, 6, 9 e poi in seguito riportate, con alcune modifiche, nel Quaderno 19.

(42) Sulla iniziale polemica comunista anti-risorgimentale si vedano due significativi articoli scritti da Togliatti per la rivista « Lo Stato operaio »: ERCOLI, *Fine della questione romana*, « Lo Stato operaio », III, 1929 e ID., *Sul movimento di « Giustizia e Libertà »*, « Lo Stato operaio », V, 1931. In particolare, quest'ultimo rivela un ulteriore intento della feroce polemica di Togliatti contro il Risorgimento: quello cioè di usare tale polemica per rintuzzare la capacità espansiva di GL, e rivendicare così il primato della lotta comunista nel panorama dell'antifascismo italiano. Cfr. anche PAVONE, *Le idee della Resistenza*, cit., in particolare pp. 33-39, che riporta ampi stralci degli articoli citati.

della strategia internazionale dei cosiddetti ‘fronti popolari’. Messa quindi da parte ogni feroce polemica contro le altre forze dell’antifascismo, diveniva imperativo riuscire a creare ampi fronti in grado di contrastare il regime. Di qui, quindi, la necessità di cominciare ad individuare anche nel Risorgimento un filone di pensiero di stampo democratico e un’autentica tradizione rivoluzionaria popolare (che sarà poi soprattutto incarnata da Garibaldi e dalle sue camicie rosse) con la quale ricollegarsi e della quale proporsi come legittimi eredi. Così facendo la mitologia del ‘secondo Risorgimento’ divenne parte integrante della “ideologia della ‘unità della Resistenza’” (43) sulla quale il Partito comunista insisté moltissimo e che culminò nell’*Appello dei comunisti all’insurrezione* del 12 marzo 1945, nel quale si invitava la popolazione a sollevarsi “sotto la bandiera del tricolore, simbolo dell’unità di tutto il popolo, nella tradizione degli eroi che combatterono e si sacrificarono nel corso del primo Risorgimento, per fare l’Italia unita, libera e indipendente” (44).

In definitiva, i partiti si resero perfettamente conto che la nuova Italia aveva “bisogno, nella sua fase aurorale o costituente, non delle lacerazioni ma dell’unità, non delle ideologie ma di un loro superamento in nome di un patrimonio comune” (45). E questo dettero al paese. Dell’edificazione di quel patrimonio comune, la *Resistenza antifascista* e lo *Stato nazionale* rappresentarono due pilastri portanti, due simboli capaci di scaldare i cuori e l’orgoglio di un paese ancora intento a piangere i propri morti. Ma non furono gli unici.

3. *Il partito della democrazia: un nuovo modello.*

Vi è infatti un ulteriore orizzonte comune col quale tutti i partiti antifascisti si identificarono, che riuscì a rappresentare, al tempo stesso, un obiettivo condiviso e un tratto identitario. Si tratta del concetto di *democrazia*; e merita una trattazione a parte. Perché se è vero che esso agì come potentissimo simbolo di unificazione (al pari della *Resistenza antifascista* e dello *Stato nazionale*), è altrettanto vero che esso caratterizzò i partiti antifascisti in modo più profondo. La

(43) PAVONE, *Le idee della Resistenza*, cit., p. 50.

(44) Ivi, p. 55.

(45) COSTA, *Cittadinanza e ‘simboli di fondazione’*, cit., p. 106.

democrazia fornì cioè il tratto fondamentale atto a caratterizzare l'idea post-fascista di partito, che si costruì appunto come *partito della democrazia*.

In un certo senso, l'affermazione potrebbe apparire tautologica; perché è ovvio che i partiti del secondo dopoguerra inaugurarono e costruirono quella che certamente può essere definita come 'età delle democrazie'. Tuttavia, con questa definizione non si intende semplicemente offrire una semplice collocazione cronologica. Piuttosto si intende affermare che il modello di partito nato nel secondo dopoguerra si definì e si strutturò attorno all'idea democratica. E tuttavia questo non è ancora sufficiente. Perché, citando l'incipit di una recente *lectio magistralis* di Zagrebelsky, "democrazia è parola mimetica e promiscua" (46). Cosa significa dunque che i partiti del dopoguerra si caratterizzarono per essere partiti della democrazia? Significa, anzi tutto, che essi intavolarono con l'idea democratica un dialogo complesso, che non fu sempre lineare e che fu, qualche volta, anche ambiguo e difficoltoso. Ma si trattò, in ogni caso, di un confronto costante, forse addirittura necessario, che si snodò su più piani e che per la sua densità ci pare sia il più idoneo a caratterizzare questo nuovo modello di partito.

Più esattamente, ci paiono tre le ragioni che inducano a qualificarlo come partito della democrazia: *a)* perché esso aveva lo scopo di *perseguire la democrazia*, nel senso che l'idea democratica, per ognuno dei partiti antifascisti, rappresentò innanzi tutto l'obiettivo da raggiungere, l'orizzonte ultimo verso il quale dirigersi; *b)* perché esso si caratterizzò per il fatto di *accettare la democrazia*, nel senso che accolse tutte le implicazioni dell'idea democratica sotto il profilo del metodo, a partire dal riconoscimento del pluralismo; *c)* perché esso, infine, finì per *identificarsi con la democrazia*. Quest'ultimo è senza ombra di dubbio il profilo più significativo, perché relativo alla funzione dei partiti, al ruolo cioè che essi scelsero di ritagliarsi all'interno della relazione tra dimensione sociale e dimensione istituzionale.

(46) G. ZAGREBELSKY, *La difficile democrazia. Lettura 'Cesare Alfieri' a. a. 2009/2010*, Firenze, FUP, 2010, p. 6

3.1. *Perseguire la democrazia: la fine dello statualismo.*

Per quanto riguarda l'obiettivo, pare persino banale osservare che tutti i partiti antifascisti professarono la propria ferma intenzione di costruire — o restituire — all'Italia la democrazia che la dittatura fascista le aveva tolto per un ventennio. Sotto questo aspetto, quindi, l'idea democratica viene in rilievo in qualità di ulteriore elemento unificatore, affiancandosi — come detto — agli altri simboli dell'unità antifascista, ossia la Resistenza e lo Stato nazionale. Ma che cosa significava concretamente *perseguire la democrazia*? Va da sé che non esiste una sola risposta a questa domanda, perché si trattava di riempire un contenitore in grado di accogliere moltissimi contenuti. Alcuni di questi erano generalmente condivisi, altri invece appartenevano in via esclusiva o maggioritaria alle sensibilità proprie di questa o quella forza politica. Ciò nonostante, nessun partito eluse la questione, poiché da essa passava necessariamente la stessa costruzione della propria identità politica.

E che la questione fosse ineludibile, lo dimostra il socialista Giuseppe Faravelli che, in un suo discorso pronunciato durante la campagna elettorale per l'Assemblea Costituente, esordiva provocatoriamente notando come in quel frangente delicato “Troppi si [professassero] democratici e come tali paladini della libertà”, tanto da mettere l'elettore, “nella sua scelta, in un non lieve imbarazzo” (47). Come doveva essere, allora la democrazia dei socialisti? In primo luogo, essa doveva essere effettiva. La democrazia formale, infatti, continua Faravelli, “costituisce la condizione della libertà politica; ma non è tutta la nostra democrazia” (48). E per essere davvero effettiva, la democrazia doveva essere “sostanziale, cioè sociale”. Si affaccia così un'espressione assai ricorrente nella retorica democratica del periodo pre-costituente: quella cioè di “democrazia integrale” (49), ossia un'idea di democrazia che avrebbe rappresentato una pietra angolare, il criterio basilare sul quale ricostruire l'intero arco delle relazioni politiche, sociali, economiche. Nella

(47) G. FARAVELLI, *La democrazia socialista. Discorso pronunciato durante la campagna per l'elezione dell'Assemblea Costituente*, Milano, Casa Editrice 'Critica Sociale', 1946, p. 3.

(48) *Ivi*, p. 5.

(49) *Ibidem*.

rappresentazione socialista, la democrazia si caratterizza per essere il più possibile diffusa e, pertanto, si identifica spesso “con l’autogoverno del popolo, con la diffusione delle autonomie”⁽⁵⁰⁾, con un’immagine cioè di liberazione dal basso. È questa la declinazione che i socialisti danno del pensiero marxista: gli attribuiscono il senso di una liberazione dai gioghi, lo fanno coincidere con l’obiettivo di abolire tutte le relazioni comportanti uno sfruttamento; il suo fine ultimo, in altre parole, è la liberazione dell’individuo, del quale concetto — peraltro — ricorre sovente un utilizzo che echeggia quello personalistico tipico dei cattolici. “Il socialismo”, dice ancora Faravelli, “tende all’emancipazione totale dell’uomo, trasformando la lotta di classe del proletariato [...] da movimento sovversivo, a movimento rivoluzionario che si inalvea nella democrazia per dilatarla grado a grado in democrazia integrale”⁽⁵¹⁾. Il dibattito sulla democrazia nell’area socialista⁽⁵²⁾ ambisce così a ritagliarsi un ruolo difficile, di equanime rifiuto sia del capitalismo oligarchico e monopolista, presupponente un necessario sfruttamento dell’uomo sull’uomo, sia dell’asfissiante centralismo burocratico sovietico, analogamente diretto a soffocare ogni iniziativa politica dal basso.

Ma lo spazio politico nel quale tale riflessione si muove è evidentemente risicato; e l’instabile equilibrio concettuale genera tensioni. Come quella tra la linea di Basso e della rivista « Quarto Stato », maggiormente vicine al PCI e inclini a leggere la situazione italiana come anticamera dell’insurrezione e la linea turatiana, ribadita dalle colonne di « Critica Sociale », più incline invece a perseguire “obiettivi laburisti”⁽⁵³⁾ e riformisti. Il rapporto con il PCI, in casa socialista, risulta spesso un *punctum dolens* e non è infrequente incappare in riferimenti critici (per quanto abbozzati, visto il patto di unità di azione tra le due forze) nei confronti dell’altro partito di ispirazione marxista. I più frequenti sono due: il ribadire l’impor-

⁽⁵⁰⁾ COSTA, *Civitas, storia della cittadinanza in Europa 4. L’età dei totalitarismi e della democrazia*, cit., pp. 450-460.

⁽⁵¹⁾ FARAVELLI, *La democrazia socialista*, cit., p. 6.

⁽⁵²⁾ Sul complessivo dibattito si veda anche M. SALVATI, *Il partito nell’elaborazione dei socialisti*, in *Le idee costituzionali della resistenza*, cit., pp. 249 e ss.

⁽⁵³⁾ COSTA, *Civitas, storia della cittadinanza in Europa 4. L’età dei totalitarismi e della democrazia*, cit., p. 461.

tanza della democrazia dal basso, contrapposta all'idea delle masse manovrate da élite di rivoluzionari di professione; e l'accento sull'anti-giacobinismo ⁽⁵⁴⁾.

A ben vedere, tuttavia, queste critiche (pur implicite) dei socialisti si basavano più su rappresentazioni stereotipate, che su effettive prese di posizione del PCI. Anzi, è proprio il ribaltamento di tali rappresentazioni che consente efficacemente di spiegare i due principali pilastri sui quali il PCI costruì la propria idea di democrazia ⁽⁵⁵⁾. Il primo caposaldo fu la teorizzazione e la messa in opera di quello che Togliatti definì il "partito nuovo" ⁽⁵⁶⁾, che configurava un "radicale allontanamento dalla concezione kautskiana del ruolo del partito rivoluzionario, quale organizzazione che doveva costruire le proprie istituzioni indipendentemente dall'ordine sociale esistente e il cui compito politico consisteva nel rafforzarsi man mano con la propaganda e l'agitazione, finché i tempi fossero maturi per la assunzione del potere politico" ⁽⁵⁷⁾. In altre parole, Togliatti impresso al PCI un cambiamento epocale. Esso chiudeva definitivamente con il modello (diffuso in tutta l'area comunista tradizionale) di partito agile, di quadri, rappresentazione plastica dell'elitaria avanguardia che avrebbe dovuto guidare le masse proletarie alla rivoluzione, per divenire invece un enorme partito di massa ⁽⁵⁸⁾. Dietro questa precisa e copernicana rivoluzione organizzativa voluta da Togliatti stava una precisa lettura della situazione italiana e una conseguente presa di posizione circa la strategia più efficace che il comunismo avrebbe dovuto tenere in Italia. Il partito nuovo, infatti, rappresentava una necessità per far fronte ad una situazione, quella italiana, assai difficile per l'affermazione comunista: "situazione

⁽⁵⁴⁾ Al proposito, si veda anche M.S. GIANNINI, *L'assemblea costituente*, in « Bollettino dell'Istituto di studi socialisti », I, n. 1, 1945, ora in Id., *Scritti*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 599 e ss.

⁽⁵⁵⁾ Cfr. sul punto A. AGOSTI, « Partito nuovo » e « democrazia progressiva » nell'elaborazione dei comunisti, in *Le idee costituzionali della resistenza*, cit., pp. 235 e ss.

⁽⁵⁶⁾ Cfr. P. TOGLIATTI, *Partito nuovo*, « La Rinascita », I, n. 1, 1944.

⁽⁵⁷⁾ SASSOON, *Togliatti e la via italiana al socialismo*, cit., p. 33.

⁽⁵⁸⁾ Il passaggio fu davvero di dimensioni straordinarie, perché il PCI passò dai circa 6.000 iscritti con i quali, sul finire del 1943, riemerse dalla clandestinità, ai circa 1.770.000 iscritti che contava quando — tra il dicembre 1945 e il gennaio 1946 — esso celebrò il suo V congresso, il primo nell'Italia liberata (Ivi, p. 34).

economica gravissima, tutela pesante degli Alleati, loro riluttanza ad impiegare gli italiani nello sforzo bellico, forze reazionarie interne tutt'altro che vinte, anzi in fase di riorganizzazione, mentalità fascista e filofascista affiorante” (59). Ma soprattutto, quanto era assolutamente chiaro, sia a Roma sia a Mosca, era che l'Italia sarebbe stato un paese destinato a confluire nell'area di influenza occidentale. Da qui la necessità di adattare la strategia al contesto. Il comunismo italiano aveva bisogno di un partito che “non si limita[ss]e] più alla critica e alla propaganda, ma [intervenisse] nella vita del paese con un'attività positiva e costruttiva” (60), un partito quindi in grado di attrarre consensi, di allargare la propria sfera di attrazione. E questo proprio perché l'obiettivo del PCI si definì da subito come un obiettivo democratico. Al di là dell'indubbia esistenza di una ‘doppiezza’ tra le fila dei militanti (61), l'opzione togliattiana per la democrazia fu in realtà chiara e determinata (di qui l'inconsistenza delle accuse di giacobinismo).

L'obiettivo comunista, dunque, affermava Togliatti, “sarà quello di creare in Italia un regime democratico e progressivo” (62). È questa, infatti, l'idea di democrazia che appartenne ai comunisti e che essi proposero al paese: l'idea di una *democrazia progressiva*, sui contenuti della quale, tuttavia, è inevitabile rilevare una certa vaghezza. Se essa si ammantava indubbiamente di un marcato contenuto sociale (p. es. spesso viene saldata con l'invocazione di una riforma agraria che abbattesse il latifondo e distribuisse la terra a chi la lavorava) e se al tempo stesso si sostanzia in una chiara riafferma-

(59) SPRIANO, *Storia del Partito comunista italiano. V. La Resistenza, Togliatti e il partito nuovo*, cit., p. 391.

(60) Ivi, p. 388. La citazione è tratta da un celebre discorso di Togliatti tenuto alla Federazione romana il 24 settembre 1944.

(61) Il termine era usato dallo stesso Togliatti. L'origine di tale doppiezza, peraltro, “più che in un voluto mascheramento dei propri obiettivi, con l'esibizione di un volto democratico mirante a nascondere la sostanza di una strategia rivoluzionaria” sembrava “l'effetto della compresenza nel partito — nel momento in cui esso compiva il grande salto dalla vita clandestina alla vita legale — di più generazioni e di più linee politiche, non apertamente in contrasto tra loro ma nemmeno omogenee” (cfr. A. AGOSTI, *Storia del PCI*, Roma-Bari, Laterza, 1999, p. 56).

(62) SPRIANO, *Storia del Partito comunista italiano. V. La Resistenza, Togliatti e il partito nuovo*, cit., p. 389. La citazione è tratta da un discorso di Togliatti tenuto ai quadri napoletani del partito l'11 aprile 1944.

zione di garanzia delle libertà, il suo contenuto generale non va oltre quello di una “democrazia *in progresso*, in corso, in avanzata, che non restauri ma innovi” (63). Il significato principale dell’espressione, quindi, va forse ricercato altrove: non tanto negli obiettivi specifici, ma nelle modalità che si intendeva adoperare per raggiungerli. In tal senso, il significato più profondo che democrazia progressiva assume nel pensiero di Togliatti ci pare quello di “un regime fondato [...] su una coalizione di forze democratiche” (64). Il che sta ad indicare, da un lato una importante riaffermazione di fedeltà al metodo democratico, e, dall’altro, una concezione procedurale e pragmatica della democrazia che coincideva con l’idea di una continua ridefinizione dei propri obiettivi sulla base dello stato contingente dei rapporti di forza.

Indubbiamente più ricche di contenuti, invece, apparivano le concezioni della democrazia elaborate nell’ambito della cultura cattolica e quindi nell’area democristiana. Il plurale, in questo caso, pare quanto mai opportuno perché ciò che più caratterizzò il partito cattolico negli anni tra la sua fondazione e l’elezione dell’Assemblea Costituente fu, senza dubbio, un marcato pluralismo di posizioni che se da un lato apportò una notevole ricchezza al dibattito, dall’altro comportò anche la necessità di coniugarle.

In ogni caso, una comune base di partenza venne certamente rappresentata dal principio personalistico, dalla primazia cioè della persona umana, considerata sia nella sua valenza singolare, sia nella prospettiva delle molteplici cerchie sociali all’interno delle quali essa esprimeva ed espandeva la propria personalità. Da “questo concetto fondamentale dell’anteriorità della persona, della sua visione integrale e dell’integrazione che essa subisce in un pluralismo sociale” (65), come lo definì Dossetti, usciva quindi, innanzi tutto, un’idea di democrazia “personalistica e comunitaria” (66). La ricchezza della riflessione sull’idea di democrazia nel mondo cattolico riproduceva

(63) Ivi, pp. 390-391.

(64) P. TOGLIATTI, *Unità nazionale*, « La Rinascita », I, n. 3, agosto-settembre 1944.

(65) *Atti della Commissione per la Costituzione. Prima Sottocommissione Discussioni*, cit., seduta del 9 settembre 1946, p. 21.

(66) F. BRUNO, *Partito e rappresentanza nella riflessione dei cattolici*, in *Le idee costituzionali della Resistenza*, cit., p. 214.

del resto, la ricchezza della tradizione culturale che stava alle spalle di quella riflessione: si va dal pensiero di Giuseppe Toniolo ⁽⁶⁷⁾ sulla caratterizzazione in senso cristiano della democrazia, al personalismo cattolico francese di Jacques Maritain e Emmanuel Mounier ⁽⁶⁸⁾, passando per le riflessioni di Igino Giordani e Luigi Sturzo, senza ignorare, naturalmente, l'influenza della dottrina della Chiesa. Si giustifica anche così la superiore produzione documentale e teoretica in vista dell'appuntamento costituente che la cultura cattolica produsse: dall'opuscolo *Idee ricostruttive della Democrazia cristiana*, che De Gasperi scrisse e fece circolare nel 1943, al *Codice di Camaldoli*, redatto tra il 1943 e il 1944, passando per la celebre *relazione Gonella* per la Costituente, fino al "ciclo di conferenze su tematiche politico-sociali predisposto dall'Università Cattolica del Sacro Cuore" e alla "attività di studio svolta dall'ICAS [...] a cui si deve l'organizzazione della XIX Settimana Sociale dei cattolici (Firenze, 1945)" ⁽⁶⁹⁾.

Da questo imponente sforzo ricostruttivo emerse quindi un'idea di democrazia complessa, robustamente innestata entro la prospettiva personalistica e comunitaria, ma egualmente sfaccettata. Declinata a volte nella stessa accezione di 'democrazia integrale', la democrazia dei cattolici si caratterizzava al tempo stesso per un forte contenuto morale e spirituale ⁽⁷⁰⁾ e per una marcata attenzione alla

⁽⁶⁷⁾ Su Giuseppe Toniolo, cfr. *La figura e l'opera di Giuseppe Toniolo*, Milano, Vita e Pensiero, 1968; *Contributi alla conoscenza del pensiero di Giuseppe Toniolo. Atti del convegno organizzato dall'Università e dalla Camera di Commercio di Pisa 18-19 dicembre 1981*, Pisa, Pacini, 1984; F. MANZALINI, *Elementi di economia politica di Giuseppe Toniolo*, Siena, Cantagalli, 2009.

⁽⁶⁸⁾ Per un inquadramento del personalismo cattolico, e di Mounier e Maritain in particolare, cfr. COSTA, *Civitas, storia della cittadinanza in Europa 4. L'età dei totalitarismi e della democrazia*, cit., pp. 394-409, oltre che *Stato democratico e personalismo*, a cura di G. Galeazzi, Milano, Vita e Pensiero, 1995. Su Maritain si cfr. inoltre: *Jacques Maritain e la società contemporanea*, a cura di R. Papini, Milano, Massimo, 1978, nonché P. VIOTTO, *La persona secondo Maritain*, in *L'idea di persona*, a cura di V. Melchiorre, Milano, Vita e Pensiero, 1996. Su Mounier, invece, cfr. G. CAMPANINI, *Il pensiero politico di Emmanuel Mounier*, Brescia, Morcelliana, 1984 e V. ZANOLETTI, *Il sogno personalista di Mounier*, Roma, AVE, 1993.

⁽⁶⁹⁾ BRUNO, *Partito e rappresentanza nella riflessione dei cattolici*, cit., pp. 218-219.

⁽⁷⁰⁾ Cfr. ad esempio I. GIORDANI, *Dare un'anima alla democrazia*, in «La Via», 15 novembre 1952.

dimensione sociale, lo sviluppo della quale è senza dubbio ascrivibile in primo luogo alla sensibilità politica dell'area dossettiana, che auspicava, da posizioni che Pombeni definisce addirittura di "socialismo cristiano", la realizzazione di una vera e propria "democrazia sociale" (71).

La complessiva elaborazione che i partiti antifascisti produssero sul concetto di democrazia fu dunque, evidentemente, ricchissimo. Da tanta ricchezza di sfumature e diversità di accenti, tuttavia, emerge almeno un contenuto minimo, comune a tutte le culture politiche e decisamente caratterizzante: *perseguire la democrazia* significò infatti, innanzi tutto, rivedere profondamente la nozione di Stato per superare così qualsiasi ipotesi statualistica (72). Il rinnovato accento posto sui diritti individuali e sulla rilevanza delle formazioni sociali portò con sé inevitabilmente un arretramento dell'idea di Stato. Non però nel senso di una teorizzazione dello Stato minimo; anzi, sia da parte delle sinistre, sia da buona parte del mondo cattolico giungeva la richiesta diametralmente opposta: quella di un marcato interventismo statale, soprattutto in ambito economico-sociale. L'arretramento dello Stato fu quindi di natura concettuale.

Lo condensò in maniera esemplare il dialogo, nella I Sottocommissione, sulla opportunità di inserire nella prima parte della carta costituzionale una dichiarazione dei diritti. Il compromesso che si venne a determinare — e che si saldò, come molte altre volte sarebbe accaduto, sull'asse Dossetti-Togliatti — si incentrò sulla "anteriorità della persona di fronte allo Stato" che Dossetti ammetteva essere una formulazione di tipo ideologico, "ma di una ideologia comune a tutti" (73). Sul punto egli sollecitò esplicitamente la cultura marxista, trovando il pieno consenso di Togliatti che, significativamente, giunse addirittura ad identificare questo primato con l'essenza della democrazia. Pur ammettendo infatti che lui e Dossetti avrebbero forse potuto dissentire "nel definire la personalità umana", egli affermò come indubitabile il fatto che "il fine di un regime demo-

(71) Cfr. POMBENI, *Il gruppo dossettiano*, cit., p. 13.

(72) Nello stesso senso anche COSTA, *Civitas, storia della cittadinanza in Europa 4. L'età dei totalitarismi e della democrazia*, cit., in particolare p. 464.

(73) *Atti della Commissione per la Costituzione. Prima Sottocommissione. Discussioni*, cit., seduta del 9 settembre 1946, p. 20.

cratico [fosse] quello di garantire un più ampio e più libero sviluppo della persona umana” (74).

La riaffermazione dell’argomento giusnaturalistico del primato della persona sullo Stato, potrebbe apparire persino scontato, se letto come una legittima reazione al ventennio di dittatura e alla sua volontà di costruire uno Stato totalitario. E probabilmente, in parte, è anche così. Tuttavia, questo non deve distrarre dal rilevare la portata dell’evento. Perché siamo di fronte, per la prima volta nella storia italiana, al venir meno di un’opzione teoretica fondamentale, quella cioè della centralità dello Stato che, sempre per la prima volta, diviene dunque un mezzo, uno strumento in mano ai cittadini per realizzare il più ampio perseguimento del proprio benessere economico, morale e sociale. Un cambiamento di tale portata, naturalmente, incise in modo profondo anche sulla tematizzazione del partito politico che, una volta rotto il paradigma statualistico, veniva per così dire liberato dall’onere di definirsi prioritariamente in funzione delle esigenze e delle articolazioni proprie delle istituzioni statuali. Qui, tuttavia, conviene arrestarsi. Perché se il superamento dello statualismo può essere considerato un assodato punto di partenza, sulla definizione del punto di approdo il quadro è assai più avaro di certezze. Rompere con l’onnipotenza dello Stato, infatti, non precostituiva alcuna soluzione obbligata, ma apriva, al contrario, una molteplicità di sentieri. Senza anticipare quanto si dirà più avanti, sia sufficiente notare come buona parte della questione ruotò attorno al problema della sovranità. Superare lo statualismo comportava necessariamente teorizzare il principio della sovranità popolare? Certo, questo era uno degli esiti possibili e senza dubbio rappresentava la soluzione più radicalmente alternativa al previgente sistema; ma non era certo l’unica e, a ben vedere, non fu neppure quella più praticata, a conferma dell’esistenza di un perdurante retaggio statualistico nella cultura di molti padri costituenti.

3.2. *Accettare la democrazia: pluralismo e parlamentarismo.*

Il nuovo modello di partito fu dunque il partito della democrazia perché, in primo luogo, si poneva l’obiettivo di perseguire la

(74) Ivi, p. 21.

democrazia. Ma fu tale anche per una seconda ragione: perché *accettò la democrazia* sotto il profilo delle modalità di azione politica. Nelle testimonianze citate nelle pagine precedenti ricorre infatti un dato piuttosto evidente e cioè che la concezione della democrazia prodotta dalle principali forze politiche riposava su un indubbio *presupposto pluralistico*. Dopo un ventennio in cui il fascismo aveva inculcato con la forza nelle menti italiane il valore dell'unità, l'Italia democratica non poteva che ripartire dal riconoscimento e dalla valorizzazione delle proprie diversità e differenze, coniugabili, peraltro in una duplice accezione.

La prima e più naturale era quella incarnata dal riconoscimento del *pluralismo sociale*, che non solo viene assunto come dato di fatto, ma diviene altresì un positivo fattore in grado di determinare la stessa forma politica. La riflessione sulla democrazia, in altre parole, conduce le diverse culture politiche ad un'elaborazione sufficientemente condivisa del tipo di società sottesa all'ordinamento costituzionale. Ne emerge una rappresentazione sfaccettata, nella quale la varietà degli interessi non viene affatto compressa in una qualche definizione capace di evocare — magari astraendosi dalla realtà — un principio di unità. Per quanto diffusa fosse, come visto, una certa retorica patriottica fondata sull'unità nazionale, nessuna nazione omogenea ed astratta avrebbe più potuto sostituirsi a quell'entità complessa, plurale e multiforme che si riconosceva essere il popolo italiano. Semmai, alcune differenze di approccio emersero a proposito dell'atteggiamento da tenere nei confronti di uno dei corollari più ovvi della pluralità e cioè nei confronti del conflitto sociale. L'elaborazione cattolica, infatti, aveva fatto del pluralismo una componente strutturale della sua stessa idea democratica, perché esso rifletteva quella moltitudine di formazioni sociali (affettive, culturali, professionali, sociali) che rappresentavano il naturale terreno di esplicazione della altrettanto complessa personalità umana. Di fronte a questa naturale molteplicità di interessi, la Democrazia Cristiana rivendicava la propria natura interclassista e, pertanto, pur non negando la conflittualità, si poneva come il luogo naturale in cui superarla e comporla. Per i partiti di sinistra, invece, che si ispiravano alla lettura marxista, il conflitto non solo era necessario, ma incarnava dialetticamente il motore dell'evoluzione storica e, in tale contesto, essi si presentavano tradizionalmente come portatori degli

interessi di una particolare classe sociale, quella del proletariato. Se ciò era vero sul piano della teoria, su quello della pratica e della strategia, tuttavia, i contorni si sfumavano alquanto. E se sul fronte socialista ciò era spiegabile anche con la vivace dialettica interna cui si faceva riferimento sopra, sul fronte comunista una lettura maggiormente complessa era praticamente imposta dalla strategia togliattiana che si snodava sulla saldatura tra ‘partito nuovo’ e ‘democrazia progressiva’. La trasformazione del PCI in un partito di massa rispondeva infatti anche all’esigenza di una ricerca di consensi che fosse in grado di andare al di là delle tradizionali componenti operaie e contadine. Erano in particolare i ceti medi il terreno sul quale il PCI mirava ad ampliare la propria sfera di consensi. Tanto che, secondo la linea indicata dallo stesso Togliatti, “fra proletariato e ceti medi non esistevano fondamentali contrasti di interesse” (75).

Il passaggio successivo alla presa d’atto della natura plurale della società italiana era il riconoscimento e l’accettazione dell’esistenza di una pluralità di culture e di correnti politiche al suo interno. Il modello di partito del secondo dopoguerra, quello che si è definito il partito della democrazia, presupponeva pertanto il pluralismo anche in una seconda accezione, quella di *pluralismo politico*, nel senso che esso pensava il proprio campo d’azione come abitato da una molteplicità di forze politiche. Anche in questo caso, siamo di fronte ad una visione condivisa e la diffidenza nei confronti dei partiti marxisti (più il PCI che il PSIUP), spiegabile con il regime a partito unico vigente in Unione Sovietica, emergeva più come argomento polemico, che come obiezione concettuale vera e propria. Del resto, se le sinistre ribadirono sempre la propria fedeltà al metodo democratico, per sgomberare il campo da possibili equivoci e per spuntare così le armi dell’avversario (76), il PCI puntò a dimostrare tale fedeltà soprattutto con i fatti, distinguendosi per la pragmaticità delle proprie posizioni e per la disponibilità a collaborare (77) con le altre forze politiche. Potremmo anzi dire di più. Gli

(75) SASSOON, *Togliatti e la via italiana al socialismo*, cit., p. 58.

(76) Cfr. ad esempio, GIANNINI, *L’assemblea costituente*, cit., p. 601.

(77) Gli esempi che si potrebbero fare sono molteplici: dalla svolta di Salerno all’amnistia che Togliatti concesse in qualità di guardasigilli, fino al complessivo atteggiamento tenuto in Assemblea Costituente.

accordi tra i tre grandi partiti di massa rappresentavano infatti i due veri “pilastri della prospettiva togliattiana”, traducibili in: “stretta unità d’azione con i socialisti” e “accordo politico con la Democrazia Cristiana” (78), nella prospettiva — per citare le parole dello stesso Togliatti — di “un patto di azione comune il quale prevede[sse] la lotta delle grandi masse comuniste e socialiste e delle grandi masse cattoliche per un programma comune di rigenerazione economica, politica e sociale” (79).

La condivisa accettazione del pluralismo sociale e politico da parte delle forze politiche portò quindi con sé significative conseguenze sul piano più schiettamente costituzionale. Senza ripercorrere, se non per sommi capi, l’intera vicenda dell’ordinamento provvisorio che andò delineandosi nel periodo che va dall’8 settembre 1943 al 1 gennaio 1948 (80), è inevitabile notare quanto l’azione dei partiti antifascisti fosse conseguente all’idea di democrazia da essi presupposta. La stessa costituzione del Comitato di Liberazione Nazionale rappresentò la palestra ideale non solo per riaffermare il ritorno del pluralismo politico in Italia, ma anche per sperimentarne le dinamiche. E si trattò di una palestra assai istruttiva, perché, vista l’eccezionalità della situazione causata dalla forzata assenza di una effettiva e misurabile legittimazione popolare dei partiti, il CLN adottò un metodo di lavoro che presupponeva la costante ricerca di un necessario accordo tra le diverse parti, che comportava un ovvio e quotidiano impegno di negoziazione e compromesso. A partire dal primo Governo Bonomi, ossia dal primo esecutivo espresso direttamente dal CLN, la sede necessaria ed imprescindibile nella quale ricercare il compromesso, in assenza di un Parlamento, divenne proprio l’esecutivo. Vale la pena notare, tuttavia, che questo non impedì mai ai Governi di lavorare. In altre parole, l’eccezionalità della situazione portò con sé, come paradossale conseguenza, la

(78) SPRIANO, *Storia del Partito comunista italiano. V. La Resistenza, Togliatti e il partito nuovo*, cit., p. 391.

(79) Ivi, p. 393. La citazione è tratta dal discorso di Togliatti tenuto al Teatro Brancaccio di Roma, il 9 luglio 1944.

(80) Per il quale si rimanda all’efficace ricostruzione di P. CARETTI, *Forme di governo e diritti di libertà nel periodo costituzionale provvisorio*, in *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all’Assemblea Costituente* a cura di E. Cheli, Bologna, Il Mulino, 1979, pp. 31 e ss.

dimostrazione che la ricerca del compromesso, fulcro del parlamentarismo e al tempo stesso sua principale criticità, non solo era praticabile, ma era anche, se praticata virtuosamente, in grado di dare buoni frutti. E ciò accese una fondamentale ipoteca sul futuro della forma parlamentare in Italia.

Fu con i governi Bonomi e Parri che tale ipoteca cominciò a delinearsi chiaramente. A cominciare dal D.L.Lt. n. 151 del 1944 (cioè dalla cosiddetta ‘prima costituzione provvisoria’ ⁽⁸¹⁾), i cui artt. 4 e 5 risolsero la questione della competenza a legiferare in assenza di un Parlamento, affidandola al Consiglio dei Ministri sulla base di un suo specifico potere, affidatogli in virtù dell’eccezionalità della situazione. A differenza dei Ministeri guidati da Badoglio ⁽⁸²⁾, cioè, quelli espressi dal CLN, presero atto della sostanziale disgregazione della forma di governo precedente e affermarono quindi il proprio ruolo e la propria autonoma legittimazione all’esercizio del potere legislativo (e quindi, per estensione, anche al governo del paese) sulla base dell’unico presupposto possibile: quello cioè di una loro rappresentatività della popolazione italiana, per quanto — per ovvie ragioni — solo presunta. Tanto che vi fu chi sostenne, come i socialisti e gli azionisti, che con la prima costituzione provvisoria “ogni potere era stato avvocato al CLN e, di fatto, era stata operata

⁽⁸¹⁾ ‘Seconda costituzione provvisoria’ venne invece definito il D.L.Lt. n. 98 del 16 marzo 1946. Con questo nuovo provvedimento si decise di affidare direttamente al popolo, tramite referendum, la decisione sulla questione istituzionale, si istituì un vincolo di fiducia e quindi di responsabilità dell’esecutivo nei confronti della Assemblea Costituente che il popolo avrebbe eletto e, infine, si stabilì di mantenere in capo all’esecutivo il potere di legislazione ordinaria, per non appesantire e rallentare il compito della stessa Assemblea Costituente.

⁽⁸²⁾ In realtà anche il governo Badoglio aveva esercitato il potere legislativo, ma sulla base di un presupposto del tutto diverso. Esso aveva infatti agito come un esecutivo del Sovrano rimasto, per una circostanza straordinaria, privato della collaborazione del Parlamento. Sostanzialmente, quindi, esso presupponeva una forma di governo statutaria inalterata e privata, solo temporaneamente, di una delle sue componenti fondamentali (tanto che il primo impegno preso da Badoglio e dalla Corona dopo l’8 settembre, fu proprio quello di indire — una volta finita la guerra — l’elezione della nuova Camera). Partendo da queste premesse, quindi, Badoglio aveva sempre legiferato tramite decreto legge, tramite un atto, cioè, che presupponeva, per il proprio perfezionamento, una successiva ratifica parlamentare, che veniva rimandata al momento in cui il paese avesse di nuovo avuto una Camera dei Deputati.

una soppressione della monarchia” (83). Sebbene la tesi venne vanificata in seguito dallo stesso Bonomi che scelse, dimettendosi, di riconsegnare il mandato al Luogotenente e non nelle mani del CLN, pur tuttavia, con la prima costituzione provvisoria si erano affermati almeno due punti fermi: il fatto che la legittimazione del governo risiedesse nella volontà popolare (per quanto presunta) e il fatto che tale volontà trovasse una propria naturale espressione nei partiti politici. Esattamente come in un regime parlamentare.

Di esso, inoltre, i partiti antifascisti cercarono di riprodurre — per quanto possibile — anche le forme. È in tal senso che sembra di poter interpretare l’istituzione della Consulta, avvenuta con D.L.Lt. n. 146 del 5 aprile 1945 e D.L.Lt. n. 168 del 30 aprile 1945 e composta da rappresentanti nominati dai partiti, anche al di fuori dell’esarchia cristallizzata nel CLN (84). L’organo, che avrebbe dovuto avere il potere di autoconvocarsi esattamente come una camera rappresentativa, venne istituito essenzialmente per adempiere ad una funzione di controllo sull’esecutivo. Per quanto esso non fosse in grado di garantire l’ovvia e fisiologica dialettica tra Parlamento e Governo (in quanto mancava la possibilità di una sua diretta legittimazione popolare), si cercò tuttavia di ristabilire quantomeno le fattezze di quella dialettica, omaggiando così, nella forma se non nella sostanza, il principio del bilanciamento tra i poteri, altro elemento essenziale della forma di governo parlamentare.

(83) A.G. RICCI, *La preparazione della Costituente nei governi del CLN*, in *Le idee costituzionali della Resistenza*, cit., p. 440. In realtà, la problematica del rapporto tra CLN e partiti che lo componevano, meriterebbe ben altro approfondimento. In particolare, in seno alle forze politiche riunite nel Comitato emersero immagini diverse di cosa esso dovesse essere e, quindi anche dei poteri che esso avrebbe dovuto avere, confrontandosi una linea, per così dire, maggiormente ‘istituzionale’, volta a ritenere il CLN una mera coalizione di partiti ed una linea invece più ‘movimentista’ (parte degli azionisti e l’ala del Partito socialista che faceva riferimento a Morandi) che lo riteneva di per sé un embrione di Stato. Per i dovuti approfondimenti, si cfr. PAVONE, *La continuità dello Stato. Istituzioni e uomini*, in ID., *Alle origini della Repubblica*, cit., pp. 89 e ss.

(84) La composizione della Consulta fu la seguente: “156 consultori designati dai partiti del CLN; 20 da partiti estranei al CLN; 46 scelti fra appartenenti a organizzazioni sindacali; 12 a organizzazioni di reduci; 10 fra i rappresentanti della cultura, delle libere professioni e dei dirigenti d’azienda; 60 fra ex-parlamentari antifascisti”. Cfr. Ivi, p. 442, nota 5.

3.3. *Identificarsi con la democrazia: “I partiti sono la democrazia che si organizza”.*

Una volta chiarito che il partito della democrazia era tale perché assumeva la democrazia (nel senso di primato della persona e della dimensione sociale sullo Stato) come obiettivo e che tale obiettivo era perseguibile unicamente in un contesto di pluralismo sociale e politico (che si traduceva a sua volta in un’ipoteca verso la forma di governo parlamentare), occorre affrontare adesso un terzo carattere del modello, che è anche, con ogni probabilità, il più importante perché è quello che maggiormente influirà sul futuro agire repubblicano dei partiti: ossia il ruolo che essi ritenevano di dover svolgere nel contesto appena descritto. Quale era, insomma, il compito del partito della democrazia?

La risposta a questa domanda fu naturalmente articolata, così come articolato era il panorama politico italiano.

I comunisti erano quelli che, probabilmente, potevano vantare la riflessione più robusta e risalente sul ruolo del partito, forti di una tradizione che affondava le radici nella originaria teorizzazione leninista e che era stata successivamente arricchita dal pensiero gramsciano. Sulla scorta di queste autorevoli eredità, per la cultura comunista era convinzione assodata che solo e soltanto il partito — il moderno principe — potesse essere lo strumento di una vera trasformazione politica e sociale, a prescindere dal fatto che quest’ultima giungesse per via rivoluzionaria o attraverso una progressiva espansione della democrazia. Da quest’ultimo aspetto, semmai, dipendeva la scelta delle modalità organizzative più idonee per conseguire l’obiettivo. Il ‘partito nuovo’ di Togliatti, quindi, che era un partito di massa perché aspirava ad inquadrare una larga fetta delle masse popolari italiane, doveva pertanto assumersi il compito di educarle alla democrazia, di organizzarle politicamente, di accoglierne le volontà e gli interessi e infine di sintetizzare questi ultimi in una credibile proposta politica. Perché se le masse popolari erano gli attori principali della storia, queste masse dovevano essere messe in condizione di poter esercitare una progettualità politica. E proprio questo era il ruolo del partito: fare sì, cioè, che la voce di ogni singolo lavoratore, unendosi e confrontandosi con quelle di tutti gli altri, potesse tradursi in concreta proposta, attraverso un percorso

ascendente che “cominciando dalla cellula di fabbrica e di villaggio, deve arrivare fino al Comitato centrale, fino agli uomini che deleghiamo a rappresentare la classe operaia e il partito al governo” (85).

Il ruolo del partito, per la cultura comunista, era molto più che centrale: era necessario ed imprescindibile. Di qui l'efficacissima espressione che si è utilizzata come titolo del paragrafo: “I partiti sono la democrazia che si organizza” (86). La frase venne pronunciata da Togliatti in occasione della contraddittorio a distanza con Nitti avvenuto nel luglio del 1946 in Assemblea Costituente sulla fiducia al Governo De Gasperi e al quale si è già fatto cenno. In quell'occasione Nitti rispolverò buona parte dell'armamentario argomentativo liberale sul partito, a partire dall'antitesi inconciliabile tra interesse nazionale ed interessi partitici. La replica di Togliatti, quindi, è ancora più significativa, perché volta non tanto a difendere un'appartenenza, quanto a marcare la fine di un'epoca e del suo modello politico, a tracciare un solco tra età liberale ed età delle democrazie e ad affermare che quest'ultima era anche l'età dei partiti, perché partiti e democrazia erano essenziali gli uni all'altra. A ben vedere, a quella frase possiamo infatti attribuire due significati differenti, ma al tempo stesso complementari. Il primo è per l'appunto quello che *i partiti si identificano con la democrazia*, nel senso che ne costituiscono l'espressione più piena e naturale. Il secondo è che i partiti sono necessari alla democrazia o, se si vuole, che *non può esistere democrazia senza partiti*.

Questa visione della centralità del partito, nell'elaborazione dei comunisti, non venne mai seriamente messa in discussione (87). Più complessa, invece, fu la dialettica che si sviluppò all'interno delle altre forze politiche. In casa socialista, ad esempio, pesava certamente la pregressa storia del partito, attivo in Italia fin dagli ultimi anni

(85) P. TOGLIATTI, *Avanti verso la democrazia*, discorso pronunciato il 24 settembre 1944 alla conferenza della federazione comunista romana, ora in SPRIANO, *Storia del Partito comunista italiano*, vol. V, cit., p. 388.

(86) *Atti dell'Assemblea Costituente. Discussioni*, cit., vol. I, seduta del 24 luglio 1946, p. 290.

(87) Le uniche vere perplessità nel PCI sorsero semmai sulla natura — da alcuni, come Secchia — ritenuta troppo ‘aperta’ del partito nuovo voluto da Togliatti. Sul punto, si veda AGOSTI, « Partito nuovo » e « democrazia progressiva », cit., in particolare p. 243.

del secolo precedente. La vecchia forma-partito socialista che Mariuccia Salvati (citando Volpe) definisce una “sorta di confederazione di agenzie locali” (88), era funzionale ad una lettura radicalmente classista dell’impegno politico (quella del cosiddetto “*mondo-a-parte*” (89)) la quale, a sua volta, conduceva a ritenere il partito solo uno degli strumenti per il perseguimento della cosiddetta “Idea socialista” (90); accanto ad esso, infatti, coesistevano — con la medesima dignità — altre forme organizzative: da quelle sindacali, a quelle mutualistiche e cooperative, fino alla galassia delle organizzazioni di carattere culturale. Questa impostazione, peraltro debitrice delle osservazioni di Michels (a sua volta influenzato da Weber) sulle inevitabili degenerazioni burocratiche dei partiti, rimarrà quindi sempre piuttosto fredda nei confronti della macchina organizzativa partitica e su questo punto finì addirittura per costruire il discrimine fondamentale per distinguersi dalla tradizione comunista. Nel senso che i socialisti tendevano ad identificarsi con un tipo di democrazia ampia e diffusa che influenzava e dirigeva il partito, a fronte di un partito comunista che si voleva tradizionalmente propenso a pensarsi come una macchina organizzativa finalizzata a dirigere dall’alto le masse.

E se vi fu chi, come Rodolfo Morandi, nel secondo dopoguerra improntò la propria elaborazione ad una rilettura, peraltro originale e assai interessante, di quella tradizione, altri — e segnatamente Lelio Basso — percorsero una strada differente. La visione di Morandi inclinava infatti all’operaiamo e alla diffidenza, o quantomeno ad una scarsa fiducia, nei confronti delle istituzioni (e quindi anche delle forme istituzionalizzate della politica), mentre Basso si ispirava ad una concezione della democrazia affatto diversa. In particolare, è in base alla rilettura di Marx e alla storicizzazione e relativizzazione della sua critica allo Stato come strumento di oppressione, che è possibile “comprendere la valutazione positiva che Basso fa dello Stato e dell’organizzazione giuridica, considerati entrambi utilizzabili ai fini di una trasformazione della società

(88) SALVATI, *Il partito nell’elaborazione dei socialisti*, cit., p. 252.

(89) Ivi, p. 251.

(90) *Ibidem*.

esistente” (91). L’idea che guida Basso, infatti, non è tanto quella della auto-organizzazione della classe lavoratrice, quanto quella della effettiva partecipazione di essa alla direzione politica dello Stato. Perché quest’ultimo era uno strumento potentissimo che le masse popolari avrebbero potuto e dovuto utilizzare per promuovere la propria emancipazione. Lo Stato che Basso immaginava, cioè, era quello che aveva il compito fondamentale di garantire non solo le libertà, ma anche l’eguaglianza sostanziale dei cittadini; era lo Stato di cui al secondo comma dell’art. 3 della carta, alla cui formulazione Basso contribuì per l’appunto in modo determinante. Egli muoveva infatti da una premessa storicistica e anti-giusnaturalistica: da una diffidenza cioè verso qualsiasi forma di individualismo (92) e dalla ferma volontà di valorizzare la dimensione sociale e collettiva. Una vera democrazia si sarebbe potuta raggiungere soltanto abbattendo il “dualismo governanti-governati” (93), e lo strumento più adeguato per superare questa antitesi erano proprio i partiti politici, che Basso, richiamandosi a Kelsen, riteneva i principali strumenti di esercizio della sovranità popolare, perché consentivano un esercizio continuo della stessa. Ma v’era probabilmente anche di più. Nella reiterata polemica che Basso intavolò contro l’individualismo, il partito politico incarnava perfettamente l’essenza profonda del valore della collettività. Il partito cioè era esattamente quell’aggregazione di individui che, proprio in quanto dimensione collettiva, permetteva di superare l’atomismo individualistico di matrice liberale e di dare così pieno senso alla partecipazione politica, stigma della democrazia moderna.

L’idea di partito politico come perno dell’intero sistema politico-costituzionale, però, non apparteneva unicamente alla cultura (anche se non a tutta la cultura) di ispirazione marxista. Anche nel dibattito democristiano esso trovò cittadinanza. E anche qui si confrontarono differenti idee e differenti ricostruzioni del partito. A

(91) C. GIORGI, *La sinistra alla Costituente. Per una storia del dibattito istituzionale*, Roma, Carocci, 2001, p. 143.

(92) Cfr. l’intervento di Basso in *Atti della Commissione per la Costituzione. Prima Sottocommissione. Discussioni*, cit., seduta del 10 settembre 1946, p. 24.

(93) L. BASSO, *Il principe senza scettro. Democrazia e sovranità popolare nella Costituzione e nella realtà italiana*, Milano, Feltrinelli, 1958, p. 24.

fronte della diffidenza di Sturzo e della sua nota battaglia contro la partitocrazia⁽⁹⁴⁾, la letteratura ha ben evidenziato come furono soprattutto due le (contrapposte) visioni del partito che emersero in seno al partito cattolico: quella di De Gasperi e quella di Dossetti⁽⁹⁵⁾. L'interclassismo della DC lo rendeva infatti un "grande partito di integrazione di massa"⁽⁹⁶⁾, ossia un partito politico che — molto più di ogni altro — si doveva porre il problema di una base estremamente eterogenea, recante interessi assai diversificati, che il collante della ispirazione cattolica, e soprattutto la mitologia dell'unitarietà ad essa collegata, potevano aiutare a tenere insieme, ma certamente non potevano eliminare. In tale contesto, il dissidio che si venne a creare tra De Gasperi e Dossetti, in occasione della decisione di dirimere la questione istituzionale tramite referendum popolare, verteva esattamente sul modo di organizzare e di pensare il partito. Aldilà delle pur esistenti divergenze di opinione sull'autonomia della DC rispetto alla Chiesa, che certo riguardavano il destino del partito, ma sono ancora ascrivibili ad una questione, pur relevantissima, di strategia e di collocazione, il problema vero sembrano i differenti modelli di riferimento.

Quando Pombeni afferma infatti che De Gasperi aveva una visione che era "ancora quella ottocentesca del partito parlamentare, sia pure adattata alla nuova situazione"⁽⁹⁷⁾, indica certamente un modo di concepire il partito e la propria leadership che ricorda, per certi veri, le modalità di azione politica dello Stato liberale. De Gasperi tendeva cioè a 'dominare' il partito e a legittimare la propria

⁽⁹⁴⁾ F. TERESI, *La polemica sturziana contro la partitocrazia*, in *Luigi Sturzo e la Costituzione italiana (attuazione o revisione?)*. Atti del convegno di studio organizzato dal Libero seminario sturziano di Palermo in collaborazione con la Società siciliana per la storia patria, a cura di A. Di Giovanni e A. Palazzo, Milano, Massimo, 1983, pp. 161 e ss.

⁽⁹⁵⁾ Cfr. POMBENI, *Il gruppo dossettiano*, cit., pp. 208 e ss., nonché BRUNO, *Partito e rappresentanza nella riflessione dei cattolici*, cit. Per una panoramica sulle radici della cultura politica degasperiana, cfr. invece M. CAU, *L'evoluzione dei modelli culturali degasperiani tra primo Novecento e secondo dopoguerra*, in *L'Europa di De Gasperi e Adenauer. La sfida della ricostruzione (1945-1951)*, a cura di M. Cau, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 273 e ss.

⁽⁹⁶⁾ P. CARUSI, *I partiti politici italiani dall'unità ad oggi*, Roma, Ed. Studium, 2008, p. 95.

⁽⁹⁷⁾ POMBENI, *Il gruppo dossettiano*, cit., p. 208.

posizione e il proprio ruolo di guida proprio con la capacità di identificarsi con un punto di mediazione possibile tra le diverse anime interne. Il suo approccio ricordava così, per fare un esempio, il *modus operandi* di un Giolitti, che riusciva a reperire larghissime maggioranze in Parlamento proprio puntando sulla propria credibilità personale, ponendosi cioè come interlocutore unico e come garante delle differenti sensibilità. Le quali, però, rimanevano chiuse nella propria identità e distanti tra loro, senza avvertire alcun bisogno di giungere ad una sintesi più compiuta.

Dossetti e i suoi avevano invece una visione profondamente diversa del ruolo del partito: immaginavano cioè che il compito principale di esso fosse proprio quello di coniugare le diverse posizioni producendo — per via di sintesi appunto — una linea politica unitaria che rappresentasse un punto di mediazione più avanzato rispetto alle posizioni di partenza. E se ciò era auspicabile in via generale, per un partito con le caratteristiche della Democrazia Cristiana, diventava addirittura imprescindibile. Perché, in caso contrario, gli interessi settoriali e il conseguente proliferare di strutture e relazioni clientelari avrebbero finito per cannibalizzare il partito. La questione, inoltre, investiva anche il rapporto tra la DC e i suoi gruppi parlamentari. Nella visione dossettiana infatti era il partito a dover prevalere sui gruppi, a indicare loro la linea, mentre, nel caso opposto, il rischio era quello di far diventare i gruppi parlamentari — che erano gli attori chiamati ad operare direttamente sul campo — il vero centro di elaborazione politica democristiana, a scapito del partito e degli stessi iscritti, che avrebbero così visto diminuire decisamente le loro possibilità di contribuire a determinare la linea. Chi sintetizzò nel modo più efficace questa idea di partito alternativa a quella di De Gasperi e degli ex popolari, non fu però Dossetti, ma un altro esponente della sinistra democristiana a lui vicino, già membro della redazione di « Cronache sociali »: ossia Giuseppe Lazzati. Questi, alcuni anni dopo, per definire il ruolo fondamentale del partito, fece infatti ricorso ad un'espressione familiare e significativa: il partito, secondo Lazzati, era “parte totale”, nel senso che “è una parte in quanto raccoglie non tutti, ma quelli che assumono una certa concezione dello stato, dei suoi fini e

dei suoi mezzi, ma è totale, universale in quanto attende allo sviluppo totale della persona”⁽⁹⁸⁾.

Aldilà della declinazione dell’universalità in chiave personalistica, torna dirompente quindi una precisa immagine del partito a noi già nota: quella cioè che lo vuole chiamato a costruire un principio di unità politica; che gli affida il compito fondamentale di coniugare ad unità il pluralismo che contraddistingue e che caratterizza la società. Vale la pena notare come si tratti di un’immagine assai potente, per tre ordini di motivi. In primo luogo perché risulta trasversale a più culture politiche; in secondo luogo perché si salda con una brillante elaborazione dottrinale, che era quella maturata dalla dottrina costituzionale nell’ambito della cesura di fine anni Trenta; e, in terzo luogo, perché questa immagine trova nella nuova idea democratica il terreno più adatto per svilupparsi.

In altre parole il partito della democrazia si caratterizza soprattutto perché porta il concetto di ‘parte totale’ sul terreno più idoneo per potersi dispiegare al meglio. Non sfugga, infatti, che i partiti della democrazia finiscono per trovarsi a dover svolgere il proprio ruolo di sintesi politica sia al proprio interno (come ben evidenzia il caso della Democrazia Cristiana), sia al proprio esterno, nel confronto cioè con gli altri partiti (esemplare sul punto risulta la strategia togliattiana). Così facendo, essi diventano il perno naturale dell’intero ordinamento costituzionale, come del resto avevano ben intuito, anni prima, i giuristi cresciuti negli anni Trenta.

Le diverse riflessioni svolte dai vari Mortati, Crisafulli, Esposito, Lavagna sull’indirizzo politico, sulla rappresentanza, sull’idea di costituzione avevano infatti — come illustrato in precedenza — posto un tema fondamentale e non più eludibile, ma al tempo stesso impossibile da risolvere rimanendo all’interno dell’architettura costituzionale fascista. Il tema era quello del collegamento tra società e istituzioni, di come riuscire cioè a tradurre il volere e il sentire politico del popolo in un preciso indirizzo politico informante l’azione dello Stato e quindi in precisi e tangibili atti di governo. E soprattutto di come farlo *giuridicamente*: senza più rifugiarsi cioè nelle comode sfere del meta-giuridico, ma articolando e disciplinan-

⁽⁹⁸⁾ G. LAZZATI, *Pensare politicamente*, vol. I, Roma, AVE, 1988, p. 93.

do percorsi, normando procedure in grado di garantire che tale collegamento avvenisse effettivamente e funzionasse concretamente. Si trattava di riflessioni che comportavano necessariamente una proiezione verso scenari differenti rispetto a quelli dello Stato fascista e che, per questo motivo, trovarono nell'Italia democratica e repubblicana, fondata sul principio della sovranità popolare, il terreno naturale sul quale lievitare. E poco importava che l'asse società-Stato fosse quella descritta in maniera organicistica da Mortati oppure quella ricostruita in base ad una prospettiva dualistica, come nelle pagine di Esposito o Crisafulli. L'unica cosa importante era rendere percorribile tale asse in senso ascendente, perché questa sarebbe stata la questione basilare e fondante per tutte le possibili interpretazioni costituzionali a venire.

In tal senso i partiti giocavano un ruolo fondamentale. Perché il loro primato era conseguente al definitivo tramonto di quella che Basso definì “la finzione della politica nazionale decisa dai cittadini singoli riuniti in corpo elettorale”, che affondava le radici ne “l'altra finzione di un ‘popolo’ o di una ‘nazione’ omogenei ed esprimenti un'unica volontà” (99). Si trattava di riconoscere, cioè, che il pendolo tra pluralità e unità si era rimesso in moto e che occorreva pertanto ricercare un nuovo equilibrio. Ma questo nuovo equilibrio non avrebbe mai più potuto risiedere in una *fictio*, in un'immagine cioè di unità costruita tautologicamente *ad hoc*. Occorreva invece recuperare un principio di reale ed effettiva partecipazione popolare. E poiché era impossibile affidare ai singoli individui il compito di coniugare ad unità la diversità di opinioni e di interessi, ecco che si rendeva necessaria ed indispensabile la mediazione di corpi intermedi, i partiti appunto, che, in quanto organizzazioni collettive, si presentavano come intermediari naturali tra la società e lo Stato. I partiti, dunque, nell'Italia post-fascista, divengono gli attori sui quali, più di ogni altro, grava l'onere di costruire e garantire un principio di unità politica. Non è un caso, ad esempio, che nella sua opera su *La Costituente* Mortati, a proposito del ruolo svolto dal CLN nell'ordinamento transitorio, notava che esso “aveva assunto la veste di organo dello Stato in via di fatto, in virtù di un'investitura

(99) BASSO, *Il principe senza scettro*, cit., p. 167.

proveniente dall'impersonare esso le correnti democratiche antifasciste, le quali [...] apparivano non solo le più indicate (dal punto di vista della loro concordanza con la dominante tendenza popolare [...]) ad assumere il potere, ma le uniche organizzate a tale scopo" (100). Che cosa intendeva realmente Mortati quando scriveva che i partiti erano le uniche forze idonee al raggiungimento dello scopo? Voleva semplicemente descrivere l'andamento dei fatti così come si erano effettivamente svolti? In realtà egli dice qualcosa di più pregnante. Quando Mortati dice che i partiti erano gli unici attori organizzati allo scopo di assumere il potere, non sta descrivendo il verificarsi di una fortunata congiuntura, pur probabilmente esistente (101); sta alludendo al fatto che i partiti sono strutturalmente organizzati allo scopo, perché portano nel loro codice genetico la funzione di trasformare la società da entità plurale, indistinta e disorganizzata, in corpo politico e, quindi, in ultima analisi, in Stato.

È su queste basi che si giustifica, in primo luogo, quel "primato dei partiti" (102) che molti commentatori registrano come il dato fondamentale che emerse dalla fase di transizione istituzionale.

(100) C. MORTATI, *La Costituente. La teoria. La storia. Il problema italiano*, Roma, Darsena, 1945, p. 155.

(101) Si allude al fatto che i partiti antifascisti, come sottolineato da molti commentatori, fossero gli attori che più di ogni altro, in quel frangente, risultavano in grado di mettere in campo una classe politica di grande spessore intellettuale, culturale e morale. La cosa, naturalmente, contribuì ulteriormente a rafforzare la loro legittimazione, ma — al tempo stesso — produsse anche una certa distanza tra quella classe dirigente e la maggior parte della popolazione italiana che, appena uscita stremata dal conflitto bellico, assisté ai lavori dell'Assemblea Costituente senza grandi slanci di partecipazione e con un certo distacco. Sul punto si cfr. p. es., E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978; R. RUFFILLI, *Partiti masse e cultura politica*, in *Costituente e lotta politica. La stampa e le scelte costituzionali*, a cura di R. Ruffilli, Firenze, Vallecchi, 1978. Un recente contributo ha però sottolineato — in maniera peraltro assai efficace — i pericoli insiti in un approccio per così dire 'riduzionistico', volto a considerare i partiti (o i tre principali partiti) come gli unici attori della fase costituente. Per una ricognizione assai più variegata del dibattito politico e istituzionale italiano di quegli anni, si rimanda quindi all'interessante volume collettaneo *Costituenti ombra. Altri luoghi e figure della cultura politica italiana (1943-1948)*, a cura di A. Buratti e M. Fioravanti, Roma, Carocci, 2010.

(102) G. SABBATUCCI, *Costituzione e sistema politico nell'Italia repubblicana*, in *La Costituzione della Repubblica italiana. Le radici, il cammino*, numero monografico di « Studi e ricerche di storia contemporanea », n. 68, 2007, p. 133.

Certo, il fenomeno è in parte anche spiegabile con la familiarità che il nostro paese aveva sviluppato nei confronti dell'idea di partito politico, ma non può essere certamente ridotto a paradossale conseguenza "dell'ipertrofia e dell'invadenza del partito unico nel ventennio fascista, che aveva abituato gli italiani a considerare naturale, e quasi doveroso in certe circostanze, il possesso di una tessera o di un qualche segno di appartenenza politica" (103). Né vanno sopravvalutate le analogie che le forze politiche antifasciste condividevano con il PNF sotto l'aspetto della propria articolazione (territoriale, tematica ecc. ecc.). Perché se è vero che "il partito fascista, centro di una costellazione organizzativa, diventa il modello di partito di massa della repubblica" (104), è altrettanto vero che l'argomento regge solo fino a che esso resta confinato sul terreno della forma organizzativa. La verità, quindi, è che la ragione profonda del primato dei partiti va ricercata nella loro capacità di presentarsi come "mediatori naturali tra rotture e continuità" (105), a patto però di sottolineare con l'adeguata rilevanza sia le prime, sia le seconde. E se tra le continuità possiamo annoverare un'idea di partito intesa "come struttura necessaria ad ogni esperienza politica individuale" (106), questa va però messa necessariamente in relazione col più profondo profilo di discontinuità del secondo dopoguerra: l'affermarsi cioè del principio democratico e della sovranità popolare. Perché è questo che caratterizza il partito della democrazia: l'essere "ciò che finalmente può rendere concreta la sovranità popolare" (107). Il passaggio dal modello di partito di Stato incarnato dal PNF a quello di partito della democrazia incarnato dalle forze politiche antifasciste, quindi, coincide con un vero e proprio mutamento di paradigma e non è certo riducibile alla mera trasformazione

(103) Ivi, p. 134. Ma nello stesso senso anche G. QUAGLIARIELLO, *Ascesa, consolidamento e declino del partito politico in Italia negli anni della Repubblica*, in *Partiti e sistemi di partito in Italia e in Europa nel secondo dopoguerra*, a cura di G. Orsina, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011.

(104) G. REBUFFA, *La costituzione impossibile. Cultura politica e sistema parlamentare in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 62.

(105) QUAGLIARIELLO, *Ascesa, consolidamento e declino*, cit., p. 47.

(106) REBUFFA, *La costituzione impossibile*, cit., p. 60.

(107) M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 12.

ne “di un singolare in plurale” (108). Il partito di Stato fascista era figlio di una ricostruzione basata su un paradigma di tipo statualistico e stato-centrico; il partito della democrazia, invece, è il prodotto di una ricostruzione antistatualistica e socio-centrica (109). E se pure, come si è sostenuto, è possibile rinvenire nella cultura giuspolitica fascista i germi di una possibile ricostruzione alternativa, ispirata ad una sorta di stato-centrismo condizionato, è del tutto evidente che questa non aveva nessuna possibilità di dispiegarsi senza un cambiamento completo di paradigma. L’unica vera continuità profonda, quindi, che il partito della democrazia può vantare col passato è quella che lo ricollega alla cesura di fine anni Trenta, quando i giovani costituzionalisti cresciuti professionalmente in quel decennio giunsero esattamente a scardinare la fortezza dello statualismo fascista, anticipando in questo senso — e solo in questo senso — i successivi esiti democratici.

4. *L’art. 49 e la diffidenza verso il “metodo democratico”.*

Un primo banco di prova in grado di confermare con quanta facilità la scienza del diritto costituzionale traghettò le proprie

(108) Il riferimento è alla celebre definizione data dall’allora Presidente del Consiglio dei Ministri Giuliano Amato, in occasione del discorso alla Camera del 21 aprile 1993 col quale commentava l’esito referendario che chiudeva la stagione proporzionalistica e, con essa, quella della c.d. Prima Repubblica. L’evento, a detta di Amato, produceva “un autentico cambio di regime, che fa morire dopo settant’anni quel modello di partito-stato che fu introdotto in Italia dal Fascismo e che la Repubblica aveva finito per ereditare, limitandosi a trasformare un singolare in plurale”.

(109) Peraltro, non va dimenticato che sulla democrazia come potente elemento di discontinuità si sviluppò un vivace dibattito anche rispetto al regime statuario prefascista. La citazione obbligatoria è quella della celeberrima polemica tra Parri e Croce alla Consulta, quando il primo sostenne per l’appunto essere la democrazia una novità assoluta, giacché il regime prefascista non poteva dirsi ‘democratico’ ma ‘liberale’, mentre Croce, dal canto suo, sostenne invece che l’Italia prefascista era stata uno dei paesi in assoluto più democratici. Così, mentre Parri presupponeva l’alternatività tra ‘democrazia’ e ‘liberalismo’, Croce sosteneva non solo la possibilità, ma addirittura la necessità di coniugare i due termini, facendosi alfiere della ‘democrazia liberale’. Sulla vicenda, cfr. F. PARRI, *Scritti 1915-1975*, Milano, Feltrinelli, 1976 pp. 192-193 e SETTA, *Croce, il liberalismo*, cit., pp. 106-107. Particolarmente critico nei confronti dell’Italia prefascista e quindi decisamente avverso ad attribuirle patenti di democraticità fu invece G. SALVEMINI, *Fu l’Italia prefascista una democrazia?*, in « Il Ponte », 1952, nn. 1, 2 e 3.

riflessioni sul partito politico all'interno della nuova realtà democratica fu la Commissione Forti, che rappresentò anche la prima vera occasione in cui la dottrina ebbe occasione di ritrovarsi e di tornare a discutere assieme. La questione della posizione dei partiti venne discussa a partire dalla relazione sui diritti politici affidati a Mortati, il quale dimostrò di partire da un'ottica assai chiara. Egli scrisse infatti nella sua relazione che le forze politiche avevano ormai "assunto una funzione di protagonista dell'ordinamento dello Stato democratico moderno, che [aveva] conferito loro di fatto una posizione tutt'altro che pregiudiziale, [...] ma addirittura pubblicistica. "In presenza di questa realtà", proseguiva ancora Mortati nella sua relazione, "sembra irrazionale continuare a fingere di ignorarne l'esistenza" ⁽¹¹⁰⁾. La discussione che la Commissione svolse su questo tema, il 16 aprile 1946, non mise affatto in discussione la premessa fatta dal relatore, dimostrando così di condividere la necessità che al rinnovato ruolo dei partiti corrispondesse un conseguente riconoscimento costituzionale. Ma se sulla questione di principio tutti furono d'accordo, meno agevole fu trarre da essa le conseguenze del caso. Mortati spiegò infatti come dalla premessa esposta, occorresse logicamente dedurre sia la necessità di dibattere la questione di un eventuale controllo sugli ordinamenti interni ai partiti, magari esigendo alcuni minimi requisiti per concedere loro un riconoscimento, come ad esempio "la loro adesione a certi principi fondamentali" ⁽¹¹¹⁾, sia la necessità di affrontare il tema di una loro complessiva regolamentazione circa l'esercizio delle funzioni che avrebbero esercitato. Qui però la Commissione, per così dire, si arenò. Troppe erano le implicazioni del tema e troppi i rischi connessi all'imposizione di una disciplina ai partiti politici. Significativamente, si arrivò così ad un nulla di fatto; perché l'ordine del giorno proposto da Mortati contenente sia la previsione di affidare ai partiti funzioni pubbliche, sia la necessità di richiedere loro una "costituzione democratica" ⁽¹¹²⁾ venne respinto a larga maggioranza:

⁽¹¹⁰⁾ G. D'ALESSIO, *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato 1945-1946*, Bologna, Il Mulino, 1979, p. 343.

⁽¹¹¹⁾ Ivi, p. 344.

⁽¹¹²⁾ Ivi, p. 444.

con dieci voti contrari e solo quattro favorevoli (quelli dello stesso Mortati, di Jemolo, di Ambrosino e di Spatafora).

Il dibattito in Commissione Forti anticipò quindi le difficoltà che l'Assemblea Costituente avrebbe incontrato nell'affrontare il problema di una complessiva disciplina dei partiti. E infatti la discussione svolta in sede costituente ricalcò in maniera abbastanza fedele quello precedentemente effettuato dalla dottrina, sia nell'articolazione dei nodi problematici, sia negli esiti. A conferma che il riconoscimento condiviso di un ruolo pubblicistico ai partiti politici non comportava necessariamente una piena e articolata costituzionalizzazione del loro ruolo. L'esito finale rappresentato dall'art. 49 — noto più per la sua lacunosità che per la sua chiarezza, più per quanto non dica, insomma, che per quanto affermi effettivamente — non deve quindi stupire più di tanto. Ad esso i costituenti giunsero attraverso una discussione che si addensò attorno a tre principali nodi problematici: *a*) quello della costituzionalizzazione dei partiti, del riconoscimento di un loro ruolo costituzionale; *b*) quello dei requisiti minimi richiesti dalla carta per dare loro cittadinanza, ossia la questione del 'metodo democratico'; *c*) quello, infine, della loro regolamentazione, del tipo di disciplina da applicare ai partiti.

Il primo profilo, come si può intuire, fu indubbiamente quello più piano. Le voci che in Assemblea si levarono contro l'inserimento nella carta di una norma che riconoscesse il ruolo dei partiti furono quasi inesistenti, tutte espressione di quella cultura giuspolitica che assumeva come riferimento necessario il parlamentarismo dell'età liberale, basato su una Camera abitata da singoli Deputati e non dalle forze politiche ⁽¹¹³⁾. L'anacronismo di tali posizioni venne immediatamente sottolineato da Calamandrei che già nell'ottobre 1946, intervenendo nella II Sottocommissione a proposito dell'organizzazione dell'iter legislativo e del ruolo delle Commissioni parlamentari, rilevava "una manchevolezza nell'impostazione delle discussioni [...]: quella cioè di non aver posto il problema dei partiti". Il giurista fiorentino sottolineava infatti come non si potesse pre-

⁽¹¹³⁾ Cfr. ad esempio le prese di posizione di Mastrojanni, in occasione del dibattito svolto nella I Sottocommissione sui partiti. Cfr. *Atti della Commissione per la Costituzione. Prima Sottocommissione. Discussioni*, cit., seduta del 20 novembre 1946, in particolare p. 411.

scindere da “un formale riconoscimento [...] della funzione precostituzionale o paracostituzionale assunta dai partiti in tutte le democrazie moderne” (114). E nello stesso senso si espresse Togliatti, favorevole a tutte le proposte che, “riconoscendo una determinata posizione nello Stato ai partiti politici [...] invita[vano] i cittadini ad organizzarsi politicamente” (115). In altre parole, la costituzionalizzazione dei partiti politici, il loro inserimento nella carta per sottolineare il ruolo determinante da essi assunto negli ordinamenti costituzionali degli Stati moderni, non fu mai seriamente messo in discussione.

Assai più scivoloso, invece, fu il dibattito circa i requisiti richiesti ai partiti politici per il riconoscimento del loro ruolo costituzionale. La recentissima esperienza dittatoriale insegnava infatti che dire partito politico era dire troppo poco, perché esso poteva essere strumento di democrazia, ma poteva assumere — ed aveva storicamente assunto — le fattezze di uno strumento d’oppressione. E se Togliatti interpretò questa esigenza battendosi per inserire nella carta il divieto di ricostituzione del partito fascista, la maggior parte dei costituenti intese farvi fronte in via più generale, subordinando la tutela giuridica del diritto di associazione politica all’esistenza di minimi requisiti di democraticità. Ma fu proprio sulle possibili declinazioni del concetto di democrazia che la discussione si impantanò. E questo si verificò da subito, a partire dalle celebri sedute del 19 e del 20 novembre 1946 della I Sottocommissione in cui si fronteggiarono due opposte proposte: quella dei relatori, Merlin e Mancini, e quella di Lelio Basso.

Mentre la proposta di Merlin e Mancini tutelava il diritto dei cittadini “ad organizzarsi in partiti che si [fossero formati] *con metodo democratico* e [avessero rispettato] la dignità e la personalità umana, secondo i principi di libertà ed uguaglianza”, l’art. 3 presentato da Basso garantiva “il diritto di organizzarsi liberamente e *democraticamente* in partito politico allo scopo di concorrere alla

(114) *Atti della Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione. Discussioni*, cit., seduta del 25 ottobre 1946, p. 427.

(115) *Atti della Commissione per la Costituzione. Prima Sottocommissione. Discussioni*, cit., seduta del 20 novembre 1946, p. 410.

determinazione della politica nazionale”⁽¹¹⁶⁾. Non si trattava di capziosità linguistiche. Nella formula proposta da Lelio Basso i due avverbi, ‘liberamente’ e ‘democraticamente’, sembrano infatti formare quasi un’endiadi. Sembrano cioè suggerire che libertà e democrazia si cominciavano a garantire proprio assicurando a tutti i cittadini la possibilità di accedere a quel preciso canale d’elezione per concorrere alla determinazione della politica nazionale, che era rappresentato dal partito politico (peraltro l’uso del singolare, poi scomparso quasi subito dalle successive formulazioni, sembra rafforzare proprio la sensazione che Basso avesse voluto quasi concettualizzare il partito). Viceversa, l’articolo proposto da Merlin e Mancini, di fatto, garantiva il diritto di associarsi politicamente, subordinandolo tuttavia ad alcune condizioni di democraticità, che lasciavano quindi aperta la porta ad una futura possibilità di sindacato sulla vita interna dei partiti.

L’idea democratica, dunque, alla prima prova, rivelò subito tutte le proprie ambiguità e i costituenti, che muovevano da un’idea di partito che si è definito ‘della democrazia’ perché proprio da essa traeva il proprio principale carattere, si trovarono in un *cul de sac*. Perché se da un lato non potevano negare la coesistenzialità di partito e idea democratica, dall’altro non potevano però neppure contare su una definizione univoca e soprattutto non strumentalizzabile di quest’ultima. Più esattamente, dal complessivo dibattito svolto in sede costituente, emersero almeno tre possibili significati che il requisito della democraticità (o del metodo democratico) potevano assumere. Il primo, e più invasivo, era quello che alludeva alla democraticità del fine ultimo, della dottrina politica cui il partito si rifaceva. Naturalmente, era anche il più pericoloso, perché lasciava larghissimi margini di discrezionalità nella valutazione e comportava quindi gravi rischi di compressione delle libertà politiche. Il secondo, che quanto ad invasività del controllo possiamo qualificare come comportante un rischio mediano, era quello che declinava il ‘metodo democratico’ nel senso di richiedere, come requisito fondamentale, la democraticità dell’organizzazione interna del partito. Con esso, infatti, se si mettevano i partiti al riparo da valutazioni discrezionali

⁽¹¹⁶⁾ *Atti della Commissione per la Costituzione. Prima Sottocommissione. Discussioni*, cit., seduta del 19 novembre 1946, p. 402. I corsivi sono di chi scrive.

circa i fini da loro perseguiti, li si esponeva pur sempre ad un controllo sui loro *interna corporis*, ossia sulla loro organizzazione interna. Il terzo e più blando significato col quale era possibile declinare il requisito della democraticità o del metodo democratico, infine, era quello di intendere questo requisito come unicamente relativo all'attività esterna dei partiti, al modo col quale essi conducevano la loro attività politica. In quest'ultimo caso, i rischi di compressione del diritto di associazione politica da parte del potere dello Stato si riducevano pressoché a zero, essendo sufficiente per i partiti tenere una condotta esterna rispettosa dei diritti e del pluralismo per non poter essere assoggettati ad alcun tipo di controllo. Non sfugga, tuttavia, come quest'ultima accezione, che certo era la più garantista, si presentava al tempo stesso come la meno utile da inserire in Costituzione, perché una forza politica che avesse avuto lo scopo di conquistare il potere con la forza, non necessitava di una precisa norma costituzionale per essere sanzionata, essendo a tale scopo probabilmente sufficienti le leggi penali e di pubblica sicurezza.

Il dibattito che si svolse nell'ambito della I Sottocommissione è integralmente ricostruibile a partire da questa proposta di schematizzazione che si è inteso offrire, a cominciare dal suo punto iniziale. Nella proposta Basso, infatti, l'avverbio 'democraticamente' sembrava richiamare il nesso indispensabile tra il pluralismo politico e la democrazia, senza ulteriori pretese di specificazione. Lo si deduce dall'opposizione manifestata dallo stesso Basso ⁽¹¹⁷⁾ all'utilizzo dell'espressione 'metodo democratico' che, a suo parere, avrebbe in ogni caso aperto la strada a indesiderati controlli interni sulla vita dei partiti; il che ci porta a concludere che l'intento di Basso fosse per l'appunto quello di evitare tutte e tre le possibili declinazioni del requisito della democraticità che si sono sopra esposte. Al contrario, l'articolo presentato da Merlin e Mancini lasciava aperte tutte e tre queste porte, come notarono immediatamente sia Marchesi sia Togliatti, che espressero il timore del PCI di vedersi messo fuori

⁽¹¹⁷⁾ Si veda, per esempio, l'intervento di risposta di Basso ad una proposta di emendamento del Presidente della I Sottocommissione. Cfr. *Atti della Commissione per la Costituzione. Prima Sottocommissione. Discussioni*, seduta del 19 novembre 1946, p. 406.

legge da un eventuale futuro governo avversario, sulla scorta di una valutazione di antidemocraticità della dottrina da esso professata. Pur tuttavia, come si può ben comprendere, la questione della democraticità non poteva essere elusa, perché nessun partito poteva permettersi di essere sospettato di ‘doppiezza’. Sulla questione si svolse allora un confronto assai raffinato, giocato in punta di fioretto.

Dopo che più o meno tutta la Sottocommissione aveva manifestato la propria preferenza per la proposta di Basso (in particolare essa venne appoggiata dal PCI e dalla sinistra DC), si cominciò a discutere gli eventuali emendamenti ad essa. E mentre il Presidente Tupini propose di reintrodurre l’espressione ‘metodo democratico’ già contenuta nell’articolo proposto da Merlin e Mancini, Moro suggerì invece di modificare l’articolo di Basso, mantenendo tuttavia l’espressione ‘democraticamente’ alla quale l’estensore della proposta sembrava affidare il compito di proteggere i partiti da possibili ingerenze governative. L’emendamento di Moro, peraltro accettato da Basso, trasformava il testo in questo modo: “Tutti i cittadini possono organizzarsi ed operare liberamente e democraticamente in partiti politici” ⁽¹¹⁸⁾. Egli, nel presentarlo, faceva notare come senza la specificazione relativa all’operare, l’articolo poteva essere inteso come unicamente riferito al momento della formazione dei partiti politici, risultando così riduttivo. In realtà, ad uno sguardo più attento, la nuova formulazione appare come potenzialmente idonea a reintrodurre la tanto contestata adesione al metodo democratico, subordinando il diritto di associazione al fatto di operare *democraticamente* all’interno dei partiti. Ci pare di poter interpretare in questo senso la immediata reazione di Togliatti che, subito dopo, prese la parola per suggerire una formulazione a suo dire più elegante: quella suggerita da Moro, secondo Togliatti, “non suon[ava] molto bene” e suggeriva pertanto di sostituirla con la seguente: “tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti e operare democraticamente allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del paese” ⁽¹¹⁹⁾. È del tutto evidente, tuttavia, che la revisione suggerita da Togliatti andava ben al di là di una cosmesi stilistica. Lo spostamento dell’avverbio ‘democraticamente’

⁽¹¹⁸⁾ *Ibidem.*

⁽¹¹⁹⁾ *Ibidem.*

nella seconda parte dell'articolo, lo rendeva applicabile ad un momento temporale necessariamente successivo a quello della formazione del partito. E pertanto comportava la possibilità di interpretare quell'avverbio come unicamente riferibile all'attività esterna dei partiti, come risultò ancora più evidente dalla formulazione definitiva ⁽¹²⁰⁾ assunta dall'articolo che venne posto in votazione e approvato a larghissima maggioranza (11 voti favorevoli e 1 contrario).

I partiti accettarono così di essere sottoposti ad un vincolo di democraticità, ma scelsero quello che comportava i minori rischi di ingerenza nella propria vita interna, limitandosi ad impegnarsi a tenere un *modus operandi* democratico, a svolgere cioè la propria attività rispettando le regole e i principi della democrazia. È esattamente in questo momento, pertanto, che nasce quell'accezione di 'metodo democratico' come modalità di relazione esterna tra i partiti che poi finirà cristallizzato nell'art. 47 del progetto di Costituzione prima e nell'art. 49 della carta del 1948 poi. E il fatto che il testo dell'articolo approvato dalla I Sottocommissione differisca (proprio nella sostituzione dell'avverbio "democraticamente" con il sintagma "metodo democratico") da quello poi inserito nel progetto di Costituzione varato dalla Commissione dei 75, non ha grande rilevanza. Perché il dibattito svolto nella I Sottocommissione aveva di fatto già chiarito che i partiti politici avevano raggiunto un compromesso minimo, escludendo di fatto ogni possibilità di controllo sulla propria vita interna ed accettando tale possibilità di controllo solo sulle modalità esterne con le quali avrebbero condotto la lotta politica.

Si spiega in questo modo la bocciatura di tutte le proposte di emendamento, emerse durante la discussione dell'articolo di fronte al *plenum* dell'Assemblea, volte ad imporre ai partiti un obbligo di democraticità interna. Il più celebre, come noto, fu l'emendamento Mortati-Ruggiero, che recitava: "Tutti i cittadini hanno diritto di riunirsi liberamente in partiti che si uniformino al metodo democratico nell'organizzazione interna e nell'azione diretta alla determi-

⁽¹²⁰⁾ La formula posta in votazione dal Presidente recitava infatti: "Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti politici allo scopo di concorrere democraticamente a determinare la politica del paese" (*ibidem*).

nazione della politica nazionale” (121). La costruzione tecnica dell’articolo era impeccabile. Esso evitava tutte le formulazioni generiche (e pertanto interpretabili) e affermava la non sindacabilità delle dottrine politiche. Allo stesso tempo, tuttavia, non rinunciava ad imporre ai partiti alcuni obblighi imposti dalla necessaria fedeltà all’idea democratica, chiarendo che essi, però, potevano essere due e soltanto due: quello di rendere democratica la propria struttura interna e quello di tenere un *modus operandi* democratico. Quanto al primo di essi, Mortati, nella discussione, affermò che si trattava di una questione ineludibile: dopo aver imposto la democratizzazione dei sindacati e persino delle aziende private, al grande giurista appariva ben strano che lo stesso obbligo non fosse esteso ai “partiti, che sono la base dello Stato democratico” (122). Pur tuttavia, realisticamente, non si nascose le difficoltà che nascevano dal timore che attraverso quella disposizione si potesse limitare la libertà politica. “Questi accertamenti non dovrebbero consistere in altro che nel deposito degli statuti” precisò allora ulteriormente; ed il loro controllo sarebbe stato affidato o ad un organismo terzo (come la Corte Costituzionale) o ad un organismo ad hoc in cui sedessero “le rappresentanze degli stessi partiti esistenti in condizioni di pariteticità” (123).

Ma le rassicurazioni di Mortati non scalfirono i timori dell’Assemblea. A rivelarlo in modo impeccabile fu l’intervento del relatore Merlin, quando si trattò di esprimere un parere sugli emendamenti proposti al testo. Egli, difendendo il testo dell’articolo così come approvato nel progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione dei 75, faceva infatti notare: “è la prima volta che in una carta statutaria entrano i partiti”, perché “la Commissione, di fronte alla realtà dei partiti, ha creduto che convenga riconoscerla. [...] Però la Commissione [...] non ha voluto eccedere in questo riconoscimento” (124). E in particolare sulle proposte di istituire un controllo sull’organizzazione dei partiti egli chiedeva: “è possibile tutto que-

(121) *Atti dell’Assemblea Costituente. Discussioni*, cit., vol. V, seduta del 22 maggio 1947, p. 4159.

(122) *Ibidem*.

(123) *Ivi*, p. 4160.

(124) *Ivi*, p. 4162.

sto? È lecito tutto questo? Quali pericoli presentano tali possibilità e poi chi eserciterebbe questo controllo?”. La conclusione di Merlin, che preconizzava le gravi difficoltà cui sarebbe andata incontro l’Assemblea, era pertanto un caldo invito alla prudenza, a non tirare troppo la corda: “La questione è molto delicata ed io esorto l’Assemblea, per il desiderio del meglio, a non provocare il peggio”⁽¹²⁵⁾. L’esito del dibattito è noto. Mortati, pur non rinunciando a manifestare la propria amarezza, ritirò l’emendamento per non esporlo “a sicuro insuccesso”⁽¹²⁶⁾ e l’Assemblea statuiti pertanto che l’unico obbligo derivante dal metodo democratico e imponibile ai partiti fosse quello relativo alla loro attività esterna.

Va da sé che questo esito condizionò il terzo nodo concettuale relativo ai partiti che la discussione in sede costituente affrontò: quello cioè relativo alle funzioni da attribuire loro. La proposta che Basso presentò alla I Sottocommissione, infatti, si componeva di due articoli. Oltre all’art. 3 che offrì, come appena descritto, l’ossatura del futuro art. 49 della carta, esisteva anche un art. 4, che recitava: “Ai partiti politici che nelle votazioni pubbliche abbiano raccolto non meno di cinquecentomila voti sono riconosciute, sino a nuove votazioni, attribuzioni di carattere costituzionale, a norma di questa Costituzione, delle leggi elettorali e sulla stampa, e di altre leggi”⁽¹²⁷⁾. I due articoli si completavano a vicenda. Se il primo rispondeva all’esigenza di affermare definitivamente il ruolo costituzionale dei partiti, il secondo intendeva tradurre tale affermazione in pratica, specificando la possibilità (o l’opportunità? O il dovere?) di assegnare ai partiti precise funzioni costituzionali. Nella discussione che ne seguì, Basso spiegò che essi, ad esempio, avrebbero potuto presentare liste elettorali senza l’obbligo di un atto notarile, oppure avrebbero potuto promuovere azioni di fronte alla Corte Costituzionale o, ancora avrebbero dovuto essere consultati prima della formazione del Governo.

⁽¹²⁵⁾ Ivi, p. 4163.

⁽¹²⁶⁾ Ivi, p. 4167. Mortati aveva fatto bene i suoi conti. Il suo emendamento, infatti, venne fatto proprio e ripresentato da Bellavista; il Presidente lo pose in votazione ed esso venne respinto.

⁽¹²⁷⁾ *Atti della Commissione per la Costituzione. Prima Sottocommissione. Discussioni*, cit., seduta del 20 novembre 1946, p. 409.

Le reazioni dei Commissari alla proposta Basso furono in genere di complessivo apprezzamento. Con l'unica eccezione del liberale Mastrojanni — che riteneva l'avocazione ai partiti di funzioni costituzionali un vero pericolo per la democrazia ⁽¹²⁸⁾ — valutazioni positive giunsero da Togliatti, La Pira e Dossetti, il quale affermò di ritenerla addirittura “fondamentale per la Costituzione” ⁽¹²⁹⁾. A fronte però di un generico e diffuso apprezzamento, non tardarono ad emergere perplessità sul merito: circa il tipo di funzioni, circa la necessità di affrontare preventivamente altre questioni (come quella della personalità giuridica dei partiti sollevata da Moro) e soprattutto circa la competenza della I Sottocommissione a trattarne, giacché l'attribuzione di funzioni costituzionali a qualsiasi organo o ente avrebbe dovuto rientrare nella competenza della II Sottocommissione, dedicata appunto all'ordinamento dello Stato. Dall'impasse si uscì con la proposta, formulata da Dossetti, di un ordine del giorno che affermava sia la necessità di un riconoscimento giuridico dei partiti, sia la necessità di attribuire loro funzioni costituzionali, rimettendo però la determinazione concreta delle condizioni e delle modalità di tale attribuzione ad un esame congiunto del problema tra la I e la II Sottocommissione.

L'ordine del giorno Dossetti venne approvato a larga maggioranza, in particolare la parte che invitava a riconoscere ai partiti funzioni costituzionali ⁽¹³⁰⁾, ma l'esame congiunto del problema di fronte alle due Sottocommissioni, come è noto, non avvenne mai. La questione dell'attribuzione ai partiti di funzioni costituzionali scomparve così dal dibattito costituente, facendo una fugace ricomparsa nel corso della discussione davanti al *plenum* dell'Assemblea.

⁽¹²⁸⁾ Basso fece allora notare a Mastrojanni che la democrazia della nuova Costituzione sarebbe stata cosa assai diversa da quella liberale, suscitando così la replica dell'esponente liberale che affermava: “non ci si arroghi il diritto di definire il concetto di democrazia dopo appena sei mesi di esercizio della rappresentanza parlamentare”. Cfr. *ivi*, p. 413.

⁽¹²⁹⁾ *Ivi*, p. 41.

⁽¹³⁰⁾ Le tre affermazioni (riconoscimento della personalità giuridica dei partiti; loro attribuzione di funzioni costituzionali; rimessione della questione ad un'analisi congiunta delle due Sottocommissioni) contenute nell'ordine del giorno vennero infatti votate separatamente e se la prima, quella relativa alla personalità giuridica, passò con 10 voti favorevoli e 4 contrari, le altre due passarono con 12 voti favorevoli e 2 contrari. (Cfr. *ivi*, pp. 414-415).

La citò significativamente ancora Merlin che, accennando alla natura minimale dell'articolo 47 del progetto di Costituzione, ricordò come la Commissione avesse “pesato parola per parola” quell'articolo e, riconoscendo che pure restavano molti altri punti da definire, “soprattutto le funzioni costituzionali da affidare ai partiti”, invitava però l'Assemblea a non allontanarsi dal punto di equilibrio raggiunto e di lasciare “fare qualcosa anche al legislatore futuro”⁽¹³¹⁾. L'invito di Merlin venne accolto il giorno seguente da Mortati. Questi infatti aveva presentato un emendamento all'articolo 47 contenente un'esplicita previsione di attribuzione ai partiti di funzioni pubbliche⁽¹³²⁾, ma scelse di ritirarlo per accorparlo con un altro, analogo, presentato da Ruggiero. Il celebre emendamento Mortati-Ruggiero, cui si è fatto cenno in precedenza, nasceva dunque per sostituire due precedenti emendamenti disgiunti. Tuttavia il nuovo emendamento congiunto non faceva affatto una sintesi del contenuto dei due precedenti, perché in esso la possibilità di affidare ai partiti funzioni costituzionali scomparve del tutto. Sulle ragioni della scomparsa si possono solo fare ipotesi. Ma è lecito ritenere che Mortati si fosse perfettamente reso conto che esisteva un enorme ostacolo all'inserimento in Costituzione della possibilità di attribuire ai partiti funzioni costituzionali: esso avrebbe infatti reintrodotta la possibilità di un controllo statale sull'attività dei partiti. Non era minimamente pensabile, infatti, riconoscere che un organo non statale svolgesse pubbliche funzioni senza prevedere, al contempo, un minimo controllo sulle stesse. Né sarebbe stato possibile evitare che lo Stato richiedesse ai partiti alcune minime garanzie procedurali, che di fatto avrebbero reintrodotta un controllo sull'organizzazione interna dei partiti.

L'art. 49 della carta, che avrebbe dovuto essere la pietra angolare di tutto l'edificio costituzionale, non rese quindi onore alle

⁽¹³¹⁾ *Atti dell'Assemblea Costituente. Discussioni*, cit., vol. V, seduta del 21 maggio 1947, p. 4130.

⁽¹³²⁾ Il secondo comma dell'articolo proposto da Mortati recitava infatti: “La legge può stabilire che ai partiti in possesso dei requisiti da essa fissati, ed accertati dalla Corte Costituzionale, siano conferiti propri poteri in ordine alle elezioni o ad altre funzioni di pubblico interesse” (Cfr. *Atti dell'Assemblea Costituente. Discussioni*, cit., vol. V, seduta del 22 maggio 1947, p. 4159).

aspettative che in esso era lecito riporre. Il nuovo modello di partito, costruito in simbiosi con l'idea democratica, si arenò proprio di fronte alle intrinseche deficienze di quest'ultima, di fronte alla impossibilità cioè di addivenire ad una definizione condivisa di democrazia, che garantisse ad ogni forza politica quantomeno la sicurezza di non venire in futuro prevaricata dalle altre. Le ragioni sono note: il progressivo inasprirsi della situazione internazionale e la divisione sempre più netta del mondo in due blocchi contrapposti riverberava anche sulla situazione politica italiana diffidenze reciproche che suggerivano compromessi al ribasso, basati su comuni denominatori davvero minimali. Il 49 fu uno degli articoli della carta che pagò il dazio più pesante a questo stato di cose. Per valutarne le conseguenze, tuttavia, è indispensabile ricostruire quanto meno i principali giunti nodali che collegavano l'art. 49 della carta al restante impianto costituzionale.

5. *I partiti nella Costituzione democratica: sovranità, rappresentanza e forma di governo.*

Se immaginiamo la Costituzione come una rete, cioè come una fitta trama di collegamenti che uniscono e mettono in connessione tra loro molteplici nodi tematici, le questioni più rilevanti collegate al nodo 'partito politico' appaiono tre: la sovranità, la rappresentanza e la forma di governo. Quanto le accomuna, infatti, è la medesima filosofia di fondo che anima l'art. 49.

La questione della sovranità è certamente la più curiosa e controversa. La scelta per la sovranità popolare avrebbe dovuto essere, per i nostri costituenti, sostanzialmente ovvia e scontata. Del resto, il partito della democrazia nasce proprio in un'ottica decisamente anti-statalistica e la sovranità popolare sarebbe stata la risposta teoreticamente più chiara all'esigenza di restituire al popolo italiano il potere di scegliere le proprie sorti. Ma l'analisi della discussione in sede costituente sulla sovranità "riserva non poche sorprese" (133). Il testo dell'articolo che la I Sottocommissione licenziò su questo argomento, a partire da una proposta congiunta di

(133) FIORAVANTI, *Sovranità e forma di governo*, cit., p. 43.

Dossetti e Cevolotto, era orientato infatti in senso diametralmente opposto al riconoscimento del principio della sovranità popolare. Esso recitava: “La sovranità dello Stato si esplica nei limiti dell’ordinamento giuridico formato dalla presente Costituzione e dalle altre leggi ad essa conformi. Tutti i poteri emanano dal popolo che li esercita direttamente o mediante rappresentanti da esso eletti” (134).

Per i commissari, dunque, la sovranità continuava ad appartenere allo Stato. L’esigenza, quindi, dopo vent’anni di fascismo, non era quella di reperire un diverso criterio di attribuzione della sovranità, ma di assicurarsi invece che quest’ultima risultasse limitata e che i poteri venissero concretamente esercitati dal popolo o direttamente (ma come vedremo questa agli occhi dei costituenti non appariva come la strada principale) o per mezzo dei propri rappresentanti. E questo non fu il frutto di una svista, ma di una precisa, per quanto curiosa, convinzione costituzionale. Dossetti specificò infatti di aver volutamente evitato di affermare il principio della sovranità popolare perché questo, che egli considerava un’eredità del pensiero mazziniano, “aveva senso in quanto lo si contrapponeva alla sovranità del principe” (135). E sulla stessa linea si posero anche Moro, La Pira e lo stesso Togliatti che si limitò a precisare la necessità di specificare che il depositario della sovranità fosse il popolo. In altre parole, i costituenti italiani partirono da un’idea di sovranità che potremmo scomporre in due diversi profili. Il primo era rappresentato dal “piano del fondamento, della legittimazione” (136); e qui nulla era cambiato rispetto al passato. La sovranità restava cioè un attributo dello Stato e la costituzione aveva il compito precipuo di limitarla (in tal senso, la precisazione togliattiana di un popolo ‘depositario’ della sovranità appariva più che altro un cedimento alla retorica). Il secondo profilo, che stava decisamente più a cuore ai commissari, era invece quello pragmatico dell’esercizio della sovranità. La loro cura fu di garantire che esso

(134) *Atti della Commissione per la Costituzione. Prima Sottocommissione. Discussioni*, cit., seduta del 3 dicembre 1946, p. 450.

(135) *Ivi*, p. 448.

(136) FIORAVANTI, *Sovranità e forma di governo*, cit., p. 43.

fosse di spettanza popolare, da esercitarsi preferibilmente attraverso i propri rappresentanti.

Quando si affermò allora il principio della sovranità popolare? Esso venne clamorosamente introdotto dal Comitato di redazione (137), che riformulò l'articolo in questo modo: "L'Italia è una Repubblica democratica. La sua sovranità emana dal popolo e si esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi" (138). Di fronte alla Commissione dei 75 in seduta plenaria, il Presidente Ruini spiegò le ragioni del cambiamento trasmesse dal Comitato di redazione, che aveva ritenuto la formulazione approvata dalla I Sottocommissione troppo equivoca, perché interpretabile "nel senso fascista per cui tutto deriva dallo Stato" (139). Anche se la Commissione poi finì per approvare questa formula, il dibattito che si svolse sul punto rivelò come i costituenti ritenessero la modifica soltanto un mutamento stilistico; essi ribadirono infatti la loro assoluta contrarietà al principio giacobino della sovranità popolare (140) e la ferma intenzione di continuare ad interpretare l'articolo nel senso in cui lo aveva inteso la I Sottocommissione e cioè sulla base del "concetto di sovranità dello Stato limitata dalla Costituzione" (141).

Per i costituenti, dunque, sovrano non era il popolo in sé, ma la sua rappresentazione parlamentare. Perché in fondo essi ritenevano che il popolo potesse divenire *concretamente* sovrano solo "grazie alla opera dei partiti politici" (142), per il tramite cioè della loro indispensabile mediazione. Al di fuori di essa, infatti, il popolo non era ritenuto capace di esercitare veramente la propria sovranità,

(137) Sull'operato del Comitato di redazione, noto anche come Comitato dei 18 si cfr. S. BOVA, *L'elaborazione della Carta Costituzionale nel « Comitato di redazione »*, in *La fondazione della Repubblica*, cit., pp. 305 e ss.

(138) *Atti della Commissione per la Costituzione. Adunanza plenaria. Discussioni*, cit., seduta del 22 gennaio 1947, p. 138.

(139) *Atti della Commissione per la Costituzione. Adunanza plenaria. Discussioni*, cit., seduta del 24 gennaio 1947, p. 162.

(140) Su questo punto si espresse significativamente Tosato che ritenne il principio della sovranità popolare inesatto in quanto non compatibile con la natura "parlamentare-rappresentativa" della Costituzione repubblicana (Cfr. *Atti della Commissione per la Costituzione. Adunanza plenaria. Discussioni*, cit., seduta del 22 gennaio 1947, p. 141).

(141) FIORAVANTI, *Sovranità e forma di governo*, cit., p. 44.

(142) Ivi, p. 46.

perché questa, per essere tale, doveva tradursi nella “capacità di fare leggi e di istituire governi”⁽¹⁴³⁾. Del resto neppure il dibattito svolto in seno al *plenum* dell’Assemblea Costituente, che come noto cambiò ulteriormente il testo dell’art. 1 sostituendo l’espressione “la sovranità emana dal popolo” con la più incisiva formula “la sovranità appartiene al popolo”, sembra smentire questo ragionamento. Sfidati dalla provocazione del monarchico Lucifero⁽¹⁴⁴⁾, i costituenti optarono sì per una formulazione ‘giacobina’, ma nella convinzione di scrivere niente di più che una affermazione di principio, qualcosa cioè che non avrebbe cambiato la sostanza delle cose. Togliatti sembra affermarlo esplicitamente, spiegando così la sua conversione alla causa della sovranità popolare, quando asseriva: “la sovranità risiede nel popolo ed i poteri emanano dal popolo. Non è giusto dire che la sovranità emana dal popolo: è il potere che emana dal popolo”⁽¹⁴⁵⁾. È palese la distinzione tra titolarità del potere sovrano ed esercizio dello stesso: la prima poteva spettare al popolo (come sostenuto in sede di discussione plenaria) o al limite anche allo Stato (come sostenuto nella I Sottocommissione); si trattava meramente di un puntiglio teoretico. L’unica cosa che contasse davvero era affermare che l’esercizio di quel potere spettava ai delegati del popolo, ossia ai partiti.

È evidente che con l’affermazione della sovranità popolare nasce anche una tensione interna ai tre caratteri tipizzanti il modello di partito che si è definito il partito della democrazia. Perché l’idea di perseguire la democrazia, comportante il superamento dello statualismo, poteva essere declinata sia nel senso — riduttivo — di una sovranità statale limitata (così come emerse nella I Sottocommissione), sia nel senso espansivo di una piena affermazione della sovranità popolare. In quest’ultimo caso, però, esso entrava inevitabilmente in contrasto con l’altra idea portante del modello: quella in base alla

⁽¹⁴³⁾ Ivi, p. 47.

⁽¹⁴⁴⁾ Egli propose infatti di sostituire l’espressione “la sovranità emana dal popolo” con quella, a suo dire più coerente con la tradizione repubblicana, “la sovranità risiede nel popolo” e lo fece sferzando l’assemblea: “Signori miei, io non l’ho voluta, voi l’avete voluta [...] Visto che si sta facendo la Repubblica, facciamola repubblicana!” (*Atti dell’Assemblea Costituente*, cit., vol. III, seduta del 4 marzo 1947, p. 1732)

⁽¹⁴⁵⁾ *Atti dell’Assemblea Costituente*, cit., vol. III, p. 1996, seduta pomeridiana del 11 marzo 1947, p. 1996.

quale i partiti si identificavano con la democrazia. E, in tale contrasto, era certamente quest'ultima a prevalere sulla prima.

Comincia quindi a delinearsi molto chiaramente quale fu il tipo di democrazia che i partiti politici immaginavano e che intesero poi trasferire nel testo costituzionale. Si tratta di un'idea che potremmo, per comodità, sintetizzare con l'espressione 'democrazia dei partiti', indicando con ciò una visione dell'idea democratica per l'esistenza della quale si riteneva che i partiti fossero condizione necessaria e forse persino sufficiente. Nel senso che tra le tre idee fondanti il nuovo modello di partito, quella che si dimostra dominante nell'approccio dei costituenti, risulta essere la terza: quella cioè che tendeva ad identificare partiti e democrazia. Essa emergeva con forza, infatti, dallo scarno compromesso cristallizzato nell'art. 49, che doveva servire a non pregiudicare in alcun modo l'ampio ruolo che i partiti avrebbero dovuto giocare nella forma di governo futura; ed emergeva ancora più chiaramente dall'idea di sovranità che i costituenti elaborarono.

Questa infatti — al di là di ogni dichiarazione di principio — doveva concretizzarsi nel Parlamento ed essere praticamente esercitata dagli attori che nelle Camere operavano, ossia dai partiti stessi. Si spiega così, ad esempio, la scarsa simpatia dimostrata dai costituenti per l'istituto referendario ⁽¹⁴⁶⁾. Delle numerose proposte di possibili tipologie di referendum — presentate soprattutto da Mortati ⁽¹⁴⁷⁾ — se ne salvò solo uno, quello abrogativo, mentre caddero sia la proposta di un referendum 'arbitrale' (in cui chiamare il popolo a dirimere controversie tra le Camere o tra il Parlamento e il Governo in merito ad una determinata legge), sia la proposta di un referendum 'sospensivo' (quello che, se richiesto, aveva il potere di bloccare un procedimento legislativo). In altre parole, i costituenti accettarono l'idea che un intervento diretto del popolo potesse correggere l'operato del legislatore, ma rifiutarono con decisione ogni ipotesi che prevedesse la sostituzione del primo al secon-

⁽¹⁴⁶⁾ Sul punto cfr. T.E. FROSINI, *Sovranità popolare e democrazia diretta alla Costituente*, in « Democrazia e diritto », 4, 1994 e 1, 1995.

⁽¹⁴⁷⁾ Mortati espose la sua proposta di referendum alla II Sottocommissione nella seduta del 17 gennaio 1947. Cfr. *Atti della Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione. Discussioni*, cit., seduta del 17 gennaio 1947, pp. 817 e ss.

do ⁽¹⁴⁸⁾. Il che conferma ulteriormente la ferma volontà di incastornare la sovranità nell'istituzione parlamentare, proteggendo quest'ultima anche dal popolo che l'aveva legittimata.

La democrazia dei partiti dunque si strutturò a partire dalla concezione di sovranità inserita nell'art. 1, per poi ramificarsi in maniera coerente nell'asciutta formulazione dell'art. 49, e poi nell'unica tipologia di referendum prevista dall'art. 75. Ma si rifletté anche sul modo col quale venne pensato il complessivo istituto della rappresentanza per sublimarsi, infine, nella definizione della forma di governo parlamentare.

Per quanto riguarda la rappresentanza, i punti più salienti del dibattito, ai nostri fini, sembrano essere due: il primo è rappresentato dalla scelta di adottare un sistema bicamerale perfetto (al proposito la norma costituzionale di riferimento è l'art. 57); il secondo è invece incarnato dalla riflessione generale svolta sulla libertà del mandato parlamentare e sulla prescrizione del divieto di mandato imperativo *ex art. 67*.

Per quanto concerne il primo aspetto, la decisione di adottare un sistema bicamerale fu largamente condivisa da buona parte dell'assemblea, ma non da tutta. Una contrarietà di principio giunse infatti dal PCI, che propose l'adozione di un sistema unicamerale, sulla base del presupposto monistico per il quale tutto il potere non poteva che spettare all'unica assemblea sovranamente eletta dal popolo. Se tuttavia questa posizione, propria di un modello costituzionale radicale ⁽¹⁴⁹⁾, rimase isolata, non trovarono migliore fortuna le diverse proposte di costruire la rappresentanza del Senato su basi completamente diverse. Dell'intenso dibattito che si sviluppò al proposito ⁽¹⁵⁰⁾, e nel quale emersero proposte volte a fondare la rappresentanza della camera alta su base territoriale o professionale

⁽¹⁴⁸⁾ Nello stesso senso anche FIORAVANTI, *Sovranità e forma di governo*, cit., pp. 48-49.

⁽¹⁴⁹⁾ Sui caratteri del modello costituzionale radicale cfr. M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma-Bari, Laterza, 2009, pp. 70 e ss.

⁽¹⁵⁰⁾ Vale la pena ricordare che nel Progetto di costituzione approvato dalla Commissione dei 75 era comunque prevista l'elezione diretta di un terzo dei Senatori da parte dei Consigli Regionali, poi scomparsa nella formulazione definitiva dell'art. 57. Sul punto si veda *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, a cura di V. Falzone, F. Palermo, F. Cosentino, Milano, Mondadori, pp. 182 e ss.

o magari mista, adottando cioè entrambi i criteri ⁽¹⁵¹⁾, residuò nella formulazione definitiva dell'art. 57 — come è noto — solo la previsione dell'elezione del Senato “su base regionale”. Aldilà delle complicazioni pratiche che avrebbe comportato una camera ‘professionale’, il dato determinante che condusse alla scelta per un bicameralismo perfetto sembra pertanto essere la volontà di non ampliare il principio della rappresentanza oltre i confini naturali rappresentati dalla politica e dai suoi più immediati interpreti; in maniera perfettamente conseguente, quindi, alla identificazione dei partiti politici con la democrazia stessa.

Considerazioni di segno apparentemente opposto sembrerebbe invece suggerire lo scarso dibattito svolto sull'art. 67 e, in particolare, il generale e non problematico consenso che l'Assemblea costituente trovò nel ribadire il divieto del vincolo di mandato. La norma, che ricalca in maniera quasi pedissequa l'art. 41 dello Statuto albertino, sembra pertanto ignorare la nuova realtà dei partiti che, caratterizzando in modo determinante i Parlamenti del secondo dopoguerra, sembrano essere i destinatari naturali del divieto imposto. Stupisce in modo particolare il silenzio del PCI, perché — come dimostra la battaglia condotta negli stessi anni dalle sinistre francesi in sede costituente — “il divieto di mandato imperativo come simbolo della finzione rappresentativa” costituiva “uno dei temi di fondo della critica marxista allo Stato borghese” ⁽¹⁵²⁾. A ciò si aggiunga che la questione non rappresentava più, probabilmente, neppure un tabù culturale. La dottrina, ad esempio, l'aveva già affrontata in maniera assai laica, prospettando la possibilità di istituire dei vincoli di mandato di partito. Lo aveva già fatto Kelsen ⁽¹⁵³⁾ negli anni Venti e ne aveva dibattuto serenamente anche la Commissione Forti, che pure aveva ritenuto preferibile suggerire di

⁽¹⁵¹⁾ Un quadro delle differenti possibilità di differenziazione della rappresentanza venne esposto nella relazione presentata da Mortati alla II Sottocommissione in tema di potere legislativo. Cfr. *Atti della Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione. Discussioni*, cit., seduta del 3 settembre 1946, pp. 87 e ss.

⁽¹⁵²⁾ N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 228.

⁽¹⁵³⁾ Cfr. H. KELSEN, *Das Problem des Parlamentarismus*, Wien-Lepizig, W. Braumüller, 1925, tradotto in italiano come *Il problema del parlamentarismo*, ora in *Id.*, *Il primato del Parlamento*, a cura di C. Geraci, Milano, Giuffrè, 1982, pp. 171 e ss.

risolvere la questione sul piano del “costume politico” (154). In sede costituente fu il solito Mortati (155) a sollevare il problema di fronte alla II Sottocommissione, ma lo spunto offerto dal giurista calabrese non venne raccolto. Il dibattito che ne scaturì, infatti, fu insolitamente scarno e la presa di posizione del PCI espressa da Grieco — che si dichiarò contrario all’inserimento del divieto di mandato imperativo, ritenendo che i Deputati fossero “tutti vincolati ad un mandato” poiché si presentavano alle elezioni “sostenendo un programma” (156) — suonò più come la riaffermazione di un principio generale, che come un’effettiva volontà di dare battaglia. Del resto, notava lo stesso Presidente Terracini, “qualsiasi disposizione inserita nella Costituzione non varrebbe a rallentare i legami tra l’eletto e il partito” (157).

Pare questo, insomma, lo spirito con il quale i partiti politici affrontarono l’art. 67. Così come avevano fatto per l’art. 49, essi ritennero probabilmente non necessario — o più esattamente poco opportuno — marcare troppo la loro presenza. Evitarono cioè una più intensa e più precisa costituzionalizzazione del proprio ruolo, consci che essi avrebbero comunque potuto esercitare la propria influenza di fatto e che una eccessiva istituzionalizzazione avrebbe invece irrigidito le forme del loro operato rendendole meno libere.

Se dunque i partiti riaffermarono la propria centralità e la propria sostanziale identificazione con la democrazia, anche tematizzando un’idea di rappresentanza auto-centrata che permettesse loro ampi margini di manovra, fu nella costruzione della forma di governo che la democrazia dei partiti si affermò nella sua forma più piena. Lo si comprese da subito, quando una vasta alleanza di culture diverse rigettò la proposta di Calamandrei di adottare una forma di governo presidenziale. La proposta del giurista fiorentino di evitare così alla radice le possibili degenerazioni della forma parlamentare incontrarono la ferma opposizione de “l’assemblearismo comunista” che, per l’occasione, “si era alleato con il parlamen-

(154) D’ALESSIO, *Alle origini della Costituzione italiana*, cit., p. 466.

(155) Cfr. *Atti della Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione. Discussioni*, cit., seduta del 19 settembre 1946, p. 222.

(156) Ivi, p. 223.

(157) Ivi, p. 222.

tarismo della Dc e dei liberali” (158). A difesa della forma di governo parlamentare si compattarono dunque le tre culture politiche che innervarono e diedero linfa alla carta costituzionale: quella marxista, quella cattolica e quella liberale.

Sul tipo di parlamentarismo da codificare in Costituzione, tuttavia, esse tornarono a dividersi. Perché al di là della soluzione proposta, la questione dalla quale Calamandrei aveva preso le mosse, e cioè evitare il caos dell’assemblearismo e garantire stabilità alla maggioranza e all’esecutivo, era tutt’altro che eludibile. Ad ogni proposta di stabilizzazione, tuttavia, si opposero le sinistre, ferme nella convinzione che il Parlamento fosse l’unica possibile sede di mediazione politica e che quindi esso dovesse divenire il *dominus* incontrastato di tutti gli equilibri costituzionali. Da questo assunto scaturiva quindi una concezione del Governo inteso come comitato meramente esecutivo della volontà parlamentare e, soprattutto, l’esigenza di assicurare la corrispondenza “il più possibile perfetta” (159) tra le assemblee parlamentari e le differenti tendenze di opinione esistenti nel paese; a guardia della quale venne posto il non contestato (né contestabile) principio proporzionalistico.

Ma se nel corso del dibattito sulle attribuzioni del Presidente della Repubblica, al fronte delle sinistre si contrapposero in maniera relativamente compatta “i partiti di centro e di centro-destra, impegnati a fare del presidente della Repubblica uno dei principali correttivi alle degenerazioni del parlamentarismo” (160), quando l’Assemblea Costituente giunse ad affrontare il nodo del Governo, le carte si rimescolarono ulteriormente e un nuovo, curioso, e per certi versi improbabile asse, si saldò tra “i comunisti e il centro-destra liberale” (161). Entrambi si opposero infatti al riconoscimento di un ruolo preminente del Presidente del Consiglio e all’attribuzione ad esso di ampi poteri di direzione politica, chiudendo di fatto la porta ad ogni ipotesi di costituzionalizzazione della maggioranza parla-

(158) S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, in *Storia dello Stato italiano dall’Unità ad oggi*, a cura di R. Romanelli, Roma, Donzelli, 1995, p. 54.

(159) Così si esprimeva, per esempio, Lelio Basso (cfr. BASSO, *Il Principe senza scettro*, cit., p. 172).

(160) MERLINI, *Il governo costituzionale*, cit., p. 55.

(161) FIORAVANTI, *Sovranità e forma di governo*, cit., p. 59.

mentare. PCI e liberali sottoscrissero insomma quella che Fioravanti chiama una “*clausola dilatoria*”, in base alla quale le future maggioranze parlamentari avrebbe dovuto nascere solo grazie ad accordi parlamentari; che i comunisti speravano di poter “influenzare da vicino, anche da posizioni di minoranza” (162) e che i liberali speravano invece si sarebbero costituite con il contributo determinante del Presidente della Repubblica, ristabilendo così il meccanismo della doppia legittimazione, tipico del governo di gabinetto di statutaria memoria. Questa strana convergenza portò quindi campioni del liberalismo quali V.E. Orlando (163) e Einaudi (164) a convergere su una soluzione che rafforzava indubbiamente il ruolo del Parlamento e, con esso, quello degli attori che al suo interno operavano, dando così una spinta decisa al rafforzamento di una democrazia basata fundamentalmente (e forse quasi esclusivamente) sui partiti. Pur tuttavia, non sfugga che anche la tesi contraria, sostenuta soprattutto dalla Democrazia Cristiana, poteva produrre risultati sostanzialmente analoghi. Perché in un ipotetico, ma nel 1947 neppure poi così tanto, futuro governo di coalizione, il rafforzamento della posizione del Presidente del Consiglio, oltre che portare maggiore stabilità all'esecutivo, avrebbe sostanzialmente coinciso con il rafforzamento del partito che quella carica era in grado di esprimere, cioè del più grosso partito della coalizione. Il principale azionista di una maggioranza parlamentare avrebbe insomma — per il tramite del Presidente del Consiglio da esso espresso — non solo ricevuto una distinta qualifica costituzionale, ma avrebbe anche potuto usufruire di poteri idonei a garantirgli una posizione di preminenza sugli altri partiti con esso coalizzati. Col che, vale la pena precisare, non si vuole alludere ad una presunta e necessaria doppiezza insita nell'agire dei partiti, ma dimostrare invece che la cultura costituzionale da essi espressa affondava le

(162) *Ibidem.*

(163) Contrario ad attribuire al Presidente del Consiglio una funzione che non fosse quella canonica di *primus inter pares*, Orlando di fronte al plenum dell'Assemblea fece notare come “l'espressione Capo del Governo la inventò Mussolini”. Cfr. *Atti dell'Assemblea Costituente*, cit., vol. VIII, seduta pomeridiana del 23 ottobre 1947, p. 1469.

(164) Si veda l'intervento di Einaudi nella prima sezione della II Sottocommissione: *Atti della Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione. Prima sezione. Discussioni*, cit., seduta pomeridiana del 4 gennaio 1947, pp. 39-40.

radici in una precisa visione del proprio ruolo. In quel preciso modello di partito, cioè, che si è definito partito della democrazia e che trovava la sua più piena concettualizzazione nell'idea che le forze politiche non solo fossero indispensabili alla democrazia, ma che la incarnassero direttamente; che la democrazia, insomma, si realizzasse innanzi tutto per loro tramite.

Del resto, questa precisa idea di partito, come si è cercato di dimostrare nei capitoli precedenti, lungi dall'essere prodotta ad uso e consumo delle forze politiche antifasciste, rappresentava una declinazione di una riflessione assai più risalente, che non è fascista, non è marxista, né nazionalsocialista, ma che è figlia della cultura politico-costituzionale europea degli anni Venti e Trenta. Si tratta della concezione, già illustrata, del partito inteso come *parte totale*, che — occorre ricordarlo — rispondeva ad un'esigenza ben precisa: quella cioè di reperire un criterio ordinante la società politica, in grado di metterla in condizione di inserire un preciso indirizzo nell'agire statale. Perché nella misura in cui si esce da un paradigma rigidamente statualistico e si ammette quindi l'idea che le istituzioni debbano ricevere un mandato strutturato e coerente dalla società, è del tutto evidente che bisogna anche mettere quest'ultima nelle condizioni di produrlo e quindi di trasmetterlo. E i partiti servivano esattamente a questo scopo.

Servivano ovviamente a trasmetterlo, attraverso la rappresentanza parlamentare, portando direttamente all'interno delle istituzioni la voce del popolo che dalle aule parlamentari rimane fisicamente fuori. Ma servivano anche e soprattutto a produrlo. Troppo spesso, infatti, ci si limita (e le stesse forze politiche si sono effettivamente limitate) a considerare solo il primo di questi due aspetti, che è quello esteriormente più evidente, in quanto di per sé assicurato dalla presenza dei partiti nelle istituzioni rappresentative; finendo così per pretermettere quella fondamentale funzione di produzione dell'indirizzo che i partiti erano chiamati a svolgere. Come si è già avuto modo di notare, infatti, la centralità del ruolo delle forze politiche nel sistema costituzionale affonda le proprie radici nel duplice fondamentale compito che esse sono chiamate a svolgere nel processo di determinazione dell'indirizzo politico statale. Il primo è quello che esse svolgono al proprio interno, nella costante relazione con gli iscritti, nella promozione di una coscienza politica,

nell'agire in qualità di facilitatori per far sì che strati sempre più larghi della società acquistino coscienza politica e siano in grado — proprio attraverso i partiti — di esprimerla in forma coerente e collettiva. Il secondo contributo è quello che i partiti svolgono nelle relazioni tra loro, all'interno delle sedi istituzionali deputate al confronto, ma anche al di fuori di esse. Forti del mandato assegnato loro dai propri elettori, le forze politiche hanno il compito di produrre un'ulteriore sintesi: dopo quella effettuata al proprio interno per darsi un programma che corrisponda anche ad una visione complessiva della realtà, esse hanno il compito di coniugare la propria linea con quella degli altri partiti, allo scopo di produrre una praticabile proposta di governo.

Questo è dunque il senso profondo dell'idea di partito come *parte totale* che, pur nascendo in un'età contrassegnata dai totalitarismi, trova nel pluralismo e nella democrazia il terreno più fertile per svilupparsi e prosperare. È per questo che si è definito questo modello, il partito della democrazia. Per distinguerlo dalle elaborazioni degli anni Venti e Trenta, alle quali è certamente legato da un rapporto di indubbia continuità, ma dalle quali si distingue a proposito di un fondamentale aspetto: l'adesione cioè all'idea democratica. La funzione di sintesi politica sottesa all'apparente ossimoro incarnato dall'espressione *parte totale*, infatti, si poteva realizzare anche in un regime a partito unico, ma è assolutamente indubitabile che per trovare la sua espressione più piena, occorreva calarla in un contesto caratterizzato dal riconoscimento e dalla valorizzazione del pluralismo sociale e politico.

Solo premettendo tutto questo è possibile comprendere pienamente il significato di quella democrazia dei partiti che le forze politiche antifasciste codificarono nella carta costituzionale. Forti della convinzione che la democrazia si costruisse anzi tutto nei partiti e per il tramite dei partiti, esse modellarono la carta attorno al proprio ruolo. Questo, naturalmente, gettò un'ipoteca non indifferente sui futuri sviluppi del modello costituzionale italiano, originandone anche le principali criticità. Già all'indomani delle elezioni del 1948, infatti, i partiti si ritrovarono ad anteporre le proprie ragioni a quelle della Costituzione stessa, subordinandone la piena attuazione alle convenienze contingenti e alle opportunità politiche del momento, innescando — da quel momento in avanti — una

vivacissima vena polemica contro il loro strapotere che, sostanzialmente non si è più esaurita. Ma se è certamente vero, come ha autorevolmente sostenuto Pietro Scoppola, che il nostro paese finì per perseguire una 'via politica', piuttosto che una 'via istituzionale' alla democrazia ⁽¹⁶⁵⁾, occorre anche chiedersi se quello fosse un esito obbligato o solo uno dei tanti possibili.

La cifra del nostro modello costituzionale, in altre parole risiedeva effettivamente nell'assoluta supremazia dei partiti? La questione è ineludibile, perché è dalla risposta che ad essa si dà che deriva la possibilità di discernere la patologia dalla fisiologia del sistema. E per rispondere alla domanda, occorre allargare il campo d'indagine, interrogando una voce diversa da quella dei partiti, ma non per questo meno determinante ai fini dello sviluppo della carta costituzionale: la voce cioè dei teorici e dei pratici del diritto.

⁽¹⁶⁵⁾ Cfr. P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, Il Mulino, 1991.

CAPITOLO SECONDO
I PARTITI E LA NORMA COSTITUZIONALE

1. Il partito nelle perduranti teorie dello Stato. — 2. Il partito nelle nuove dottrine della costituzione. — 3. 'Parte totale', ma non esclusiva: i limiti 'dal basso' all'attività dei partiti. — 4. La vincolatività dell'ordinamento costituzionale: i limiti all'attività dei partiti imposti 'dall'alto'. — 5. Partito della democrazia *versus* partito della Costituzione? La prima legislatura repubblicana. — 6. Le critiche ai partiti e la ricerca di altre vie: la « Giurisprudenza Costituzionale ». — 7. Parte totale, addio? I partiti e il mutamento costituzionale.

1. *Il partito nelle perduranti teorie dello Stato.*

Per sciogliere il nodo posto in chiusura del capitolo precedente occorre dunque comprendere come la dottrina di diritto pubblico considerò il ruolo dei partiti, alla luce della più ampia interpretazione che essa diede del nuovo testo costituzionale. Il modo col quale i giuristi accolsero la nuova carta non fu tuttavia univoco, perché non era univoco, ma anzi decisamente articolato, il panorama della giurispubblicistica italiana nel secondo dopoguerra ⁽¹⁾. A costo di qualche semplificazione, possiamo individuare due grandi linee di pensiero, distinguendo cioè tra coloro che si dimostrarono assai tiepidi nei confronti della nuova carta — e conseguentemente assai diffidenti nei confronti dei partiti — e coloro che invece accolsero con favore le novità introdotte dal nuovo ordinamento costituzionale, dimostrando al tempo stesso di riporre grande fiducia nel ruolo che i partiti avrebbero dovuto svolgere in esso. Partiti e costituzione, dunque, nelle interpretazioni dottrinali del secondo dopoguerra, appaiono già in partenza profondamente legati da un destino comune.

⁽¹⁾ Cfr. la panoramica di F. LANCHESTER, *La dottrina costituzionalistica italiana tra il 1948 e il 1954*, in « Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno », XXVIII, 1999, pp. 750 e ss.

La parte di dottrina che riservò un'accoglienza tiepida sia agli uni che all'altra fu quella che — per motivi anagrafici o per ragioni di scuola — si riconosceva legata all'eredità della scuola giuridica nazionale e quindi ad una cultura costituzionale di stampo ottocentesco. Ciò non significa, tuttavia, che essa tenne un atteggiamento nostalgico rispetto al passato. Questi giuristi sapevano perfettamente che con il secondo dopoguerra era cominciata una nuova epoca. Lungi dal rinnegare il cambiamento (lo stesso Orlando aveva preso parte ai lavori della Costituente), dunque, essi cercarono semplicemente di riaffermare che nessun mutamento dei tempi avrebbe in alcun modo potuto mettere in discussione le principali acquisizioni concettuali elaborate dalla scuola orlandiana, ritenute, evidentemente, dei veri e propri assoluti giuridici.

E poiché tra questi assoluti spiccava ancora la ormai cinquantennale separazione tra sfera del diritto e sfera della politica ⁽²⁾ (con annesso l'inevitabile e conseguente giudizio di valore), l'atteggiamento che essi tennero nei confronti della carta costituzionale fu quello di chi, dopo l'ubriacatura costituente, si riappropriava di un testo che, proprio perché giuridico, necessitava di essere trattato dalle mani esperte dei tecnici del diritto e non poteva essere lasciato alle improvvisazioni della classe politica. Una volta entrata in vigore, infatti, la carta — come tutte le norme del resto — recideva il cordone ombelicale che la legava ai suoi autori per cominciare a vivere una vita propria. E i nostri giuristi erano convinti, in questa fase, di poter contribuire, con la propria attività interpretativa ad orientarne in modo determinante l'applicazione.

Naturalmente, però, non tutta la carta costituzionale si prestava ad essere utilizzata per un'interpretazione di quel genere, orientata cioè in senso tradizionale. Anzi, alcune parti di essa — e precisamente quelle di indirizzo o quelle dirette ad affermare diritti sociali — costituivano l'aperta negazione delle costruzioni dottrinali tardo

⁽²⁾ Orlando, la ribadì assai chiaramente, pur avendo cura di adeguare il suo ragionamento alla mutata realtà dei tempi, nella prolusione da lui pronunciata nel 1947, in occasione del suo ritorno all'insegnamento e successivamente trasfusa, per buona parte, nel più ampio saggio intitolato *La rivoluzione mondiale e il diritto*. Cfr. V.E. ORLANDO, *La rivoluzione mondiale e il diritto*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952, pp. 717 e ss.

ottocentesche. Occorreva quindi rompere l'unità concettuale rappresentata dalla carta, per procedere ad una scrematura delle norme in essa contenute che conducesse all'individuazione di una gerarchia tra le stesse. Lo scopo evidente era quello di precostituire un argomento utile a giustificare un intervento 'correttivo' che poteva essere unicamente condotto dai tecnici del diritto e, per farlo, la via maestra era rappresentata appunto dall'evidenziazione delle carenze di giuridicità di buona parte del testo costituzionale. Nel 1949, ad esempio, Amedeo Giannini liquidava la carta repubblicana con parole assai dure: "Non è certamente argomento di compiacimento vedere adottata una costituzione come è quella del 1947, che non è certo degna della scuola italiana. Ma il legislatore non fa la dottrina, e, quando è ignaro, come facilmente avviene in una costituente raffazzonata in un periodo di crisi, fa leggi contro dottrina e magari contro il buon senso. Come è avvenuto in Italia e in Francia" (3). Difficile immaginare una presa di posizione più netta. Ma seppure con toni più sfumati, sulla stessa falsariga di Giannini padre si posero anche altri autori. Amorth lamentò ad esempio, che la composizione della Commissione dei 75 fosse risultata troppo pletorica e poco tecnica: "una commissione assai più ristretta, e forse più omogeneamente attrezzata dal punto di vista della competenza tecnica, avrebbe concluso in minor tempo e presentato un progetto più rifinito" (4). E anche un autorevole commentatore cattolico come Antonio Messineo, dalle colonne de « La Civiltà cattolica », notava con rammarico come la Costituzione non fosse "l'opera di giuristi scaltriti nel maneggio degli strumenti propri dell'arte giuridica e coscienti della delicatezza degli ingranaggi che devono connettere un ordinamento" (5).

La pubblicistica e la dottrina di tradizione liberale, dunque, lamentando una Costituzione tecnicamente debole e poco precisa,

(3) A. GIANNINI, *Gli studi di diritto costituzionale in Italia*, in « Rassegna di diritto pubblico », I, 1949, pp. 105-109, ora anche in *Costituzione criticata*, a cura di F. Gentile e P.G. Grasso, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1999, p. 89.

(4) Cfr. A. AMORTH, *La Costituzione italiana. Commento sistematico* (1948), ora in *Id., Scritti giuridici*, vol. III, Milano, Giuffrè 1999, p. 1057.

(5) A. MESSINEO, *La Costituzione della Repubblica italiana*, in « La Civiltà cattolica », 1948, II, pp. 595 e ss., ora in *Costituzione criticata*, cit., p. 50.

marcavano automaticamente la propria distanza dalla classe politica che l'aveva prodotta e, al tempo stesso, rinverdivano i fasti della dialettica 'diritto *versus* politica'. Contro quest'ultima venne infatti rispolverato tutto il tradizionale armamentario polemico, a partire dalla glorificazione del progresso moderato e storicisticamente orientato, contrapposto allo strapotere insito nel potere costituente che i politici pretendevano di esercitare scrivendo su una tabula rasa. Si trattava dei medesimi argomenti che Edmund Burke nel 1790 aveva rivolto contro i rivoluzionari francesi (6), ma evidentemente questo non dovette apparire sconveniente ad Emilio Crosa che, ancora nel 1953, commemorando l'appena scomparso Orlando, notava come il diritto costituzionale non si erigeva mai *ex novo* "recidendo del tutto ogni relazione con nessi e sviluppi di carattere storico" (7). E nello stesso senso va certamente interpretata l'analisi comparativa di Tesauro tra il parlamentarismo francese italiano e britannico (8), in cui egli elevava quest'ultimo a modello, proprio in virtù del suo marcato storicismo, e lo utilizzava come metro di misura per valutare invece i difetti dei primi due sistemi.

La scuola giuridica tradizionale, dunque, di fronte alla nuova democrazia costituzionale, dimostrava grandi difficoltà di adeguamento o, sarebbe meglio dire, dimostrava la propria volontà di non adeguarsi affatto, cercando di recuperare sul piano interpretativo quanto aveva perso nel momento della posizione della norma costituzionale. Era già stato evidentemente difficile l'accettare che quest'ultima venisse posta in essere dal tanto odiato potere costituente; ad esso, e più esattamente ai partiti che lo esercitavano, i nostri giuristi richiesero quindi quanto meno il buon senso di autolimitarsi, di non scendere in un delirio di onnipotenza, riconoscendo le ragioni storicistiche della dottrina. Le parole più illuminanti al proposito le vergò Orlando. Egli era anche disposto ad ammettere, trattando di

(6) E. BURKE, *Reflections on the revolution in France and on the proceedings in certain societies in London relative to that event: in a letter intended to have been sent to a gentleman in Paris* (1790), ora in ID., *The works of the right honourable Edmund Burke*, cit., vol. III, pp. 231 e ss.

(7) E. CROSA, *Orlando maestro e scienziato: i suoi contributi al diritto costituzionale*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », 1953, p. 29.

(8) A. TESAURO, *Il sistema parlamentare nell'ordinamento inglese ed in quello francese ed italiano*, in « Rassegna di diritto pubblico », I-II, 1952, pp. 121 e ss.

una specifica discussione parlamentare ma estrapolandone un principio generale, che fosse “il creatore del diritto che prevale sui tecnici e non viceversa”, ma ammoniva: “salvo pur sempre il limite di un’impossibilità logica verso cui, per altro, se più fine è la sensibilità del tecnico, non si può credere che non sia anche avvertita da un esperto uomo politico” (9). Ma la logica alla quale sempre si ispirò Orlando era quella della dogmatica, della scienza giuspubblicistica che egli aveva mirabilmente contribuito a fondare; e in quella logica, al netto di ogni concessione al presente, “non c’era spazio per il potere costituente” (10). Così come non c’era spazio, peraltro, neppure per la sovranità popolare. Non deve stupire allora l’affermazione di Crosa, successiva di ben sette anni all’entrata in vigore della carta, secondo la quale la sovranità “come qualità giuridica dell’*imperium*, è una qualità pertinente esclusivamente allo Stato. Le attribuzioni di una tale qualità ad un elemento dello Stato o ad un organo di esso, in specie al popolo o al Monarca, non è conciliabile con la struttura personale dello Stato, con la configurazione di esso, cioè, quale persona giuridica” (11).

Delle due l’una, dunque: o si prestava fede alle sedimentate elaborazioni della dottrina o si prestava fede alle improvvisazioni della politica. E la dottrina tradizionale scelse, senza dubbi e senza rimpianti, le prime. Spesso il prezzo da pagare fu quello di scontrarsi frontalmente con la lettera della stessa Costituzione, come si è visto. Ma questa, per i giuristi di cultura liberale, rappresentava tutt’altro che un testo sacro, perché lungi dal contenere poche e chiare disposizioni giuridiche, era stata infarcita di “ideologie politiche e sociali” (12) che finivano per comprometterne la natura di vero testo costituzionale. Il problema, si badi bene, non era di opportunità, ma di merito. Buona parte delle norme codificate dal costituente, erano

(9) V.E. ORLANDO, *Studio intorno alla forma di governo vigente in Italia secondo la Costituzione del 1948*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », I, 1951, pp. 5-45, ora in *Costituzione criticata*, cit., p. 130.

(10) M. FIORAVANTI, *Vittorio Emanuele Orlando: il giurista*, in *Vittorio Emanuele Orlando: lo scienziato, il politico e lo statista*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, p. 26.

(11) E. CROSA, *Diritto costituzionale*, Torino, UTET, 1955⁴, p. 65.

(12) O. RANELLETTI, *Note sul progetto di Costituzione presentato dalla Commissione dei 75 all’Assemblea Costituente*, in « Foro Italiano », IV, 1947, pp. 81 e ss., ora in *Costituzione criticata*, cit., p. 35.

ritenute dalla dottrina tradizionale “estranee ad una costituzione” (13). Sulla scorta di una sostanziale negazione del potere costituente — giacché teorizzarne i limiti significava privarlo della sua più intima essenza — i nostri giuristi muovevano dalla convinzione che le costituzioni non fossero affatto un foglio bianco sul quale tutto può essere scritto. Al contrario esse erano tali, innanzi tutto, perché possedevano un contenuto ben preciso che, si badi bene, era al tempo stesso un contenuto minimo, ma anche un contenuto massimo. Esorbitare da esso, travalicarne i limiti, significava automaticamente uscire dal terreno del diritto costituzionale. Si spiega così la tesi secondo la quale esisteva un “contenuto giuridico” (14), ma anche un contenuto non giuridico della carta repubblicana. E a confermare la solidità di questo impianto argomentativo era giunta, del resto, anche la celeberrima sentenza del 7 febbraio 1948 con la quale le SS.UU. penali della Cassazione avevano distinto tra norme precettive e norme programmatiche.

Non sfuggano le conseguenze sistemiche celate dietro la distinzione. Distinguere tra norme giuridiche immediatamente precettive e norme programmatiche — espressione peraltro ossimorica, con quell’aggettivo che pareva negare il sostantivo, come notò Chiarelli (15) — comportava per queste ultime due conseguenze: la prima era l’impossibilità di produrre effetti giuridici immediati; la seconda, e conseguente, era la necessità di una loro integrazione legislativa. Cominciano quindi a delinarsi i contorni dell’operazione culturale messa in atto dagli esponenti della scuola giuridica nazionale e dai suoi epigoni. Ritorna infatti, prepotente, la dialettica tra legge e costituzione, che aveva rappresentato uno dei pilastri portanti della *Rechtsstaatslehre* del secolo XIX. Riaffermare il primato della prima sulla seconda, in un regime di rigidità costituzionale, non era davvero possibile. Quanto però si poteva tentare, in via interpreta-

(13) *Ibidem*.

(14) Proprio così intitolò significativamente Amorth il proprio discorso inaugurale dell’anno accademico modenese 1946/47: cfr. A. AMORTH, *Il contenuto giuridico della Costituzione* (1946), ora in Id., *Scritti giuridici 1940-1948*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 787e ss.

(15) Cfr. G. CHIARELLI, *Elasticità della Costituzione*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, cit., pp. 45 e ss.

tiva, era limitare il novero delle norme costituzionali ritenute effettivamente giuridiche a quelle disciplinanti il contenuto classico delle carte costituzionali (ossia garanzia delle libertà e organizzazione dei poteri), per relegare le altre, e più precisamente quelle aventi un contenuto di indirizzo, al rango di auspici non normativi che, per essere tradotti dal terreno metagiuridico al mondo del diritto, necessitavano dell'intervento della legge. Così facendo si riaffermava la centralità dello Stato (giacché la legge era la voce dello Stato per eccellenza) e del ruolo dei tecnici (giacché la legge va sempre interpretata come parte di un ordinamento più complesso) ⁽¹⁶⁾. Ma soprattutto si depotenziava la carta del 1948, sfrondandola di fatto di tutte le sue parti più innovative, per ricondurla entro i solidi binari interpretativi delle teoriche *rechtsstatlich*.

Quali conseguenze questo tipo di atteggiamento comportasse per l'interpretazione del ruolo dei partiti, è facile immaginare. Essi vennero sostanzialmente messi sul banco degli imputati due volte: in primo luogo in quanto autori della carta del 1948 e, in secondo luogo, per il ruolo che all'interno di essa si erano ritagliati.

Conviene interrogare ancora una volta il grande padre della scuola giuridica nazionale, V.E. Orlando, che ai partiti dedicò la sua ultima opera ⁽¹⁷⁾, lasciata incompiuta a causa della sua morte. E non sembra affatto casuale che egli abbia voluto, al termine del suo percorso dottrinale ed umano, tornare proprio su questo tema, confermandone così la centralità, ma al tempo stesso evidenziandone anche tutte le criticità. L'obiettivo del Maestro palermitano, in verità, si evince sin dal sottotitolo. *'Saggio di una sistemazione scientifica e metodica'* rivelava infatti l'intento di dire una parola definitiva sull'argomento, facendo ricorso all'unico criterio possibile, quello cioè del metodo proprio della scienza del diritto, il metodo giuridico. E di una parola definitiva c'era effettivamente bisogno a

⁽¹⁶⁾ Sul punto, sia consentito rinviare a M. GREGORIO, *Quale Costituzione? Le interpretazioni della giuspubblicistica nell'immediato dopoguerra*, in «Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», XXXV, 2006, in particolare pp. 902 e ss.

⁽¹⁷⁾ Cfr. V.E. ORLANDO, *Sui partiti politici. Saggio di una sistemazione scientifica e metodica*, in *Scritti di sociologia e politica in onore di Luigi Sturzo*, Bologna, Zanichelli, 1953, pp. 601 e ss.

parere di Orlando. Perché scorrendo la letteratura sul tema, si aveva l'impressione di una "identità di contrari": da un lato, infatti, "l'abbondanza [...] delle pubblicazioni" lasciava presagire un elevato approfondimento; dall'altro, una lettura più attenta faceva invece emergere "un senso finale di insufficienza rivelata da questa stessa bibliografia" (18). Orlando si impegnò in un'analisi puntuale, che partì dai classici (Bluntschli e Michels) per giungere fino alle opere più recenti, come quella di Duverger (19) e al termine di essa, pronunciò la sua sentenza. La materia, egli affermò, non si lasciava agevolmente inquadrare perché era ancora troppo vaga, non aveva raggiunto un sufficiente grado di definizione; mancava, insomma di "un suo *ubi consistam*" (20). E il motivo stava tutto nell'oggetto dell'indagine. I partiti, infatti, non riuscivano ancora a trovare "una determinata sfera scientifica cui essi appartenerebbero in maniera principale e caratteristica, come avviene in generale per tutti gli argomenti della scienza umana" (21). Nell'ordinatissimo scacchiere della sistematica orlandiana, dunque, non esisteva un posto per i partiti politici perché essi si collocavano in uno spazio concettuale trans-disciplinare. Di fronte ad essi, quindi, il giurista non doveva avventurarsi in voli pindarici, ma ripartire invece dal proprio punto di osservazione e dalle poche elementari certezze giuridiche che da tale osservatorio gli era consentito rilevare. Ecco allora che, ai suoi occhi, il partito politico si sostanzialmente innanzi tutto nell'espressione della libertà di associazione. È la forma associativa, egli afferma, la "prima forma in cui il diritto pubblico e, anzi, più particolarmente quello positivo, viene in rapporto con la materia dei partiti" (22). Apparentemente poteva sembrare un'osservazione neutrale, ma non lo era affatto. Perché per il vecchio Maestro di diritto pubblico la natura associativa dei partiti non rappresentava il punto di partenza di un ragionamento, poi tutto da svolgere. Il ragionamento partiva da qui e qui si fermava. Era del resto la stessa natura privatistico-associativa del partito a suggerire di non spingersi oltre. Orlando

(18) Ivi, p. 603.

(19) M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, Colin, 1951.

(20) ORLANDO, *Sui partiti politici*, cit., p. 605.

(21) *Ibidem*.

(22) Ivi, p. 618.

metteva infatti in guardia dalla tentazione di disciplinare il tema con norme di diritto positivo, tendendo così, “più o meno consapevolmente, a dare al partito politico una forma istituzionale” perché, così facendo, l’effetto pratico che si sarebbe conseguito sarebbe stato quello di annullare “quell’elemento della volontarietà e quindi della libertà che [...] abbiamo posto come un carattere inseparabile dal principio stesso della libertà di associazione di cui il partito è una maniera, e forse la più importante, con cui si afferma” (23).

È questo il cuore della strategia orlandiana nel secondo dopoguerra: teorizzare un ‘partito-associazione’ da contrapporre all’idea corrente di un ‘partito-istituzione’ (24). Perché tra le due interpretazioni, secondo Orlando, *tertium non datur*. Sottolineare la dimensione associativa del partito serviva infatti ad escludere una sua ipotetica natura istituzionale, giacché la seconda ipotesi avrebbe inevitabilmente compresso l’aspetto volontaristico indispensabile all’esistenza della prima. C’è molto di antico nell’impostazione orlandiana del problema. Ritorna ad esempio la netta distinzione tra sfera sociale e sfera istituzionale, con il partito rigidamente confinato nella prima, per evitare che potesse invadere e contaminare la seconda; ma si tratta di un ritorno che, per il contesto politico e normativo nel quale esso si cala, rivela tutto il proprio tragico anacronismo. Lo stesso Orlando era costretto ad ammettere che il partito, per quanto espressione meramente associativa, andava pur tuttavia riconosciuto come “il fenomeno centrale di tutto il diritto pubblico” (25); ma si trattava dell’unica concessione che il giurista siciliano era disposto a fare. Disconoscerne la centralità, del resto, sarebbe stato irrealistico. Ma limitare invece la portata di quella centralità ad una situazione di fatto, relegarla cioè nel novero delle prassi non scritte che costituivano peraltro le cerniere che permettevano agli ordinamenti di funzionare, non solo era opportuno; era anche possibile.

Lo consentiva, a ben vedere, la stessa esegesi della nuova carta repubblicana che dei partiti trattava solo in quell’art. 49 così scarno da sembrare — formalmente — nient’altro che una zelante specifi-

(23) Ivi, pp. 619-620.

(24) Di una “concezione societaria del partito”, contrapposta ad una “concezione istituzionale del partito” parla FIORAVANTI, *Giuristi e dottrine del partito politico*, cit.

(25) ORLANDO, *Sui partiti politici*, cit., p. 617.

cazione del principio della libertà d'associazione già garantita dall'art. 18. Esattamente su questa stessa falsariga si era peraltro già mosso Balladore Pallieri alcuni anni prima. Nella sua tempestiva disamina della nuova carta, egli affrontò il tema del partito nella prima sezione del capitolo II dedicata a "I diritti di libertà" ⁽²⁶⁾ (e non nella sezione V, dedicata invece ai "Diritti e doveri politici" ⁽²⁷⁾), subito dopo aver trattato del diritto di associazione. Merita di citare per intero l'incipit del paragrafo. Dice l'autore: "Oltre alle norme generiche sulle associazioni, testé esaminate, ve ne sono altre che si riferiscono a certi particolari tipi di associazione, e cioè alle associazioni politiche (partiti politici) e alle associazioni nel campo economico (sindacati). Quanto alle prime *nulla vi è da osservare*. La norma dell'art. 49 [...] nulla aggiunge e nulla toglie alla consueta libertà di associazione di cui abbiamo già discorso" ⁽²⁸⁾. Di fronte ad una delle più importanti — ma anche più dirompenti — novità introdotte dalla Costituzione repubblicana, dunque, la dottrina tradizionale si trincerò dietro una ostentata indifferenza, sottolineandone la natura meramente associativa e la rilevanza unicamente fattuale (quindi non giuridica e quindi non in grado, per ciò stesso, di intaccare le teoriche del costituzionalista).

In un certo senso, l'ultimo lavoro di Orlando sui partiti politici raggiunse lo scopo che l'autore si era prefissato. Con esso, il giurista siciliano lasciò davvero in eredità agli epigoni della scuola giuridica nazionale una parola definitiva sull'argomento; confermò in un certo senso la linea da seguire. L'arrocco sulla natura meramente associativa del partito politico, infatti, per quanto meramente difensiva, appariva più efficace delle posizioni espresse da altri autori negli stessi anni. Fu certamente più efficace, ad esempio, di quanto non riuscirono ad essere gli scandalizzati commenti di Oreste Ranalletti ⁽²⁹⁾ al Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione dei 75.

⁽²⁶⁾ G. BALLADORE PALLIERI, *La nuova Costituzione italiana*, Milano, Marzorati Editore, 1948, pp. 21 e ss.

⁽²⁷⁾ Ivi, pp. 60 e ss.

⁽²⁸⁾ Ivi, p. 41. Il corsivo è di chi scrive.

⁽²⁹⁾ O. RANELLETTI, *Note sul progetto di Costituzione presentato dalla Commissione dei 75 all'Assemblea Costituente*, in « Foro Italiano », IV, 1947, pp. 81 e ss., ora anche in *Costituzione criticata*, cit.

Commentando la forma di governo descritta nel progetto, egli lamentò infatti la sostanziale perdita di autonomia e di dignità dell'esecutivo, proprio a causa del suo essere espressione dei partiti politici che lo sostenevano. Sul punto Ranalletti tenne a precisare di non essere affatto ostile ai partiti, tanto da ritenere che “il Governo parlamentare [...] non [fosse] possibile se non per mezzo dei partiti”. Tuttavia, i partiti che aveva in mente Ranalletti erano assai diversi dal modello di partito costituzionalizzato nella carta repubblicana. Lo si comprende bene continuando a seguire il ragionamento del giurista, che si affrettò a precisare che cosa un governo di partito avrebbe dovuto essere. “Un Governo di partito”, egli affermò, “deve significare solo che la direzione generale dello Stato, l'indirizzo della sua politica, interna ed estera, i concetti delle leggi e delle riforme amministrative e sociali, corrispondono al programma del partito al potere, e perciò alle idee, ai bisogni della maggioranza del paese, quali sono dal partito interpretati; non può significare che il governo dello Stato sia assunto e tenuto dal partito (o peggio dai partiti) di maggioranza” (30). I riferimenti culturali, per quanto sconcertanti, erano chiari. Ranalletti si muoveva ancora nel solco consolidato della teorica orlandiana del Governo di gabinetto, così come era stata sperimentata in Italia in epoca statutaria. L'azione del Ministero, nell'ottica del giurista, doveva certamente essere ispirata al programma politico del partito o dei partiti componenti la maggioranza parlamentare che lo sosteneva, ma il rapporto tra il primo e i secondi finiva qui. L'esecutivo, proprio in quanto potere dello Stato, doveva essere un soggetto istituzionale, e quindi neutrale. Certo, esso doveva attenersi ad un programma politico e farsene garante, ma in condizioni di totale alterità rispetto ai partiti detentori di quel programma che, pertanto, non potevano in alcun modo pretendere di esprimere direttamente i titolari del potere esecutivo. Non potevano cioè pretendere di ‘tenere’ il governo nelle proprie mani. Il timore cui dà voce Ranalletti, in altre parole, era quello, antichissimo, della commistione tra diritto e politica, tra la necessaria neutralità delle istituzioni e l'altrettanto naturale faziosità

(30) Ivi, p. 39.

e partigianeria della politica ⁽³¹⁾. Si trattava, come detto, di una posizione sconcertante per il suo anacronismo, per l'ostinazione cioè con la quale egli continuava ad interpretare il presente con gli occhiali immutati di un passato remotissimo. Ma si trattava anche di una posizione che, proprio per la sua radicale inattualità, si traduceva meramente in un isolato grido di dolore ed era pertanto, sul piano delle concrete possibilità operative, assolutamente inefficace, perché non in grado di influenzare il corso degli eventi e soprattutto le future interpretazioni costituzionali.

Né molto più efficace fu la presa di posizione di un altro campione della giuspubblicistica italiana del primo Novecento, cioè Santi Romano. Nei suoi *Principii di diritto costituzionale generale* del 1945, ristampati peraltro senza particolari modifiche sul tema in oggetto anche nei due anni successivi, egli tentò di articolare sui partiti una riflessione meno di retroguardia rispetto a quella di Ranelletti, al termine della quale egli giunse a qualificarli come "enti ausiliari del governo dello Stato" ⁽³²⁾. Evidentemente Romano si rendeva conto di non poter continuare a ignorare il ruolo pubblicistico che i partiti avevano ormai assunto, ma questa sua posizione rivela, al tempo stesso, quanto problematica fosse sempre stata la loro collocazione nella teorica romaniana. Il pluralismo di cui Romano fu alfiere, come si è avuto modo di spiegare, non comportava affatto il riconoscimento del pluralismo politico ed i partiti rimasero sempre fuori dai confini della sua elaborazione concettuale. La ragione sta nello statualismo di Romano, lo stesso che lo aveva spinto a teorizzare la 'crisi dello Stato moderno' con lo scopo precipuo di ammorbidire e di allentare il paradigma stato-centrico liberale, ma non di metterlo in discussione radicalmente, né tantomeno di superarlo. Ma se Romano, nei primi anni del secolo, aveva cercato di restituire al *Rechtsstaat* liberale una maggiore capacità di comprensione della realtà, ormai indiscutibilmente segnata dal fenomeno del pluralismo, era la declinazione socio-economica del fenomeno quella che a Romano interessava, non la sua declinazione politica. E la

⁽³¹⁾ Nello stesso senso di Ranelletti, si esprime anche P. CURCI, *L'organizzazione dello Stato e i partiti*, in « La Critica Politica », 1947, fasc. I-II.

⁽³²⁾ S. ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*, Milano, Giuffrè, 1945, p. 253.

riflessione romaniana sui partiti del 1945 sembra confermare una volta di più, la bontà di tale interpretazione. Nell'identificare i partiti come enti ausiliari del governo dello Stato, il grande giurista tradiva, da un lato, il suo perdurante impianto statualistico e, dall'altro, il suo debito nei confronti della parte meno interessante e proficua di quella discussione che si svolse sul partito nel corso degli anni Trenta e che ruotava attorno alla natura giuridica del PNF, interrogandosi "se esso fosse organo dello Stato, persona giuridica pubblica, ente ausiliario dello Stato" (33). Recuperando quest'ultimo concetto, quello cioè di ente ausiliario dello Stato, il Romano del 1945 dimostrava così di interpretare la natura e il ruolo dei partiti democratici del secondo dopoguerra con occhiali forse meno antiquati, ma non certo meno inadeguati di quelli di Ranelletti. Entrambi muovevano infatti da un medesimo paradigma statualistico e se il secondo riproduceva ancora il granitico modello dello 'Stato amministrativo' elaborato a cavallo tra i due secoli, il primo reiterava il tentativo — già fallito negli anni Trenta peraltro — di riconoscere la presenza dei partiti senza però scalfire né la sovranità della persona giuridica statale, né la complessiva dogmatica ottocentesca che quella teorica aveva costruito e strutturato.

A ben vedere, quindi, ancora una volta la strategia argomentativa più ricca di implicazioni risultava essere proprio quella del vecchio Orlando, diretta non a riproporre schemi interpretativi tipici della tradizione, ma a sfruttare le crepe presenti nel nuovo ordinamento repubblicano per ritagliare alle proprie tesi un concreto spazio di applicazione. Attaccare frontalmente il partito, come faceva Ranelletti, non giovava infatti alla causa della *Rechtsstaatslehre* italiana. Al partito si doveva trovare una collocazione sistematica. Ma questa non poteva certo essere individuata, come faceva Romano, recuperando vecchie definizioni degli anni Trenta, che se già allora avevano dimostrato di essere improduttive, nel secondo dopoguerra apparivano ormai come inesorabilmente superate. La collocazione sistematica che occorreva recuperare per inquadrare il partito politico, quindi, doveva essere coerente o quanto meno non apertamente confliggente con il nuovo quadro normativo repubbli-

(33) FIORAVANTI, *Giuristi e dottrine del partito politico*, cit., p. 196.

cano, ma, al tempo stesso, doveva essere anche omogenea ad un'interpretazione orientata in senso tradizionale della carta del 1948.

Per quanto, come vedremo, destinata comunque al fallimento, quindi, l'unica strategia percorribile era quella di minimizzare le novità contenute nella Costituzione, a partire da quello strano ente, il partito, che di quella carta era stato autore e che aspirava a diventarne anche il perno principale. E, per farlo, ancora una volta, la dottrina di tradizione liberale si servì dell'arma più potente che aveva a disposizione, quella del 'metodo giuridico'. Se buona parte della teoria dello Stato di diritto elaborata dalla scuola giuridica nazionale era stata infatti evidentemente superata dalla elaborazione del costituente italiano, il metodo che quella elaborazione aveva sorretto rimaneva comunque un punto di riferimento fondamentale per la scienza giuspubblicistica e poteva ancora vantare, pertanto, un enorme prestigio. Del resto, non era stato proprio il recupero del metodo giuridico un elemento fondante della cesura di fine anni Trenta? Certo, i giuristi più giovani allora lo avevano recuperato in funzione anti-statalistica, per opporsi alle sempre più frequenti divagazioni meta-giuridiche della dottrina di regime e, così facendo, lo avevano svincolato dal suo ruolo di fedele custode dell'ortodossia *rechtsstaatlich*; ma ne avevano comunque ribadito la necessità. Riappropriarsi di quel metodo, pertanto, costituiva la via più sicura per riportare l'interpretazione della Costituzione repubblicana nell'alveo delle *Rechtsstaatslehre* italiana ed esso, pertanto, nel secondo dopoguerra, tornò a servire obiettivi assai diversi da quelli che si proponevano i vari Mortati, Crisafulli, Esposito, o Lavagna. Ci pare che vada interpretata in questo senso, per esempio, la monografia di Pietro Virga sul partito politico⁽³⁴⁾, che fu il primo compiuto lavoro apparso sul tema nel secondo dopoguerra. La meticolosa analisi svolta dall'autore si tradusse infatti in una sostanziale frammentazione dell'oggetto di indagine, atomizzato in una vasta messe di distinte fattispecie, che rendevano praticamente impossibile pervenire ad un giudizio sintetico. L'intento di procedere per via esegetico-analitica, piuttosto che interpretativo-sintetica, si rivela sin

⁽³⁴⁾ P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, Giuffrè, 1948.

dalle note introduttive dell'autore, nelle quali egli premette innanzi tutto la necessità di distinguere, all'interno della troppo lata ('sociologica' egli la definisce) nozione di partito, tre distinti soggetti giuridicamente rilevanti: il partito politico in senso stretto ⁽³⁵⁾, il "gruppo elettorale" ⁽³⁶⁾ e, infine, il "Gruppo parlamentare" ⁽³⁷⁾. Queste tre frazioni concettuali, poi, in maniera congiunta o separata, potevano emergere giuridicamente sotto quattro profili distinti, ad ognuno dei quali l'autore dedica un diverso capitolo del lavoro: il partito come associazione, il partito come organo, il partito come istituzione e il partito come elemento del sistema di governo.

Ma una qualsivoglia analisi giuridica del fenomeno partito, osservava Virga in perfetto stile orlandiano (si noti peraltro che il suo saggio è anteriore di quattro anni a quello di Orlando), non poteva che prendere le mosse dal negozio associativo che lo costituiva, la regolamentazione del quale trovava nel codice civile il suo riferimento obbligato e principale. Di un partito inteso come organo, invece, aveva senso parlare secondo Virga soltanto a proposito del 'gruppo elettorale', ossia del partito considerato nell'atto di designare i componenti le liste che il corpo elettorale avrebbe poi scelto. Gli aspetti più decisamente 'politici' dell'attività di partito — quali l'individuazione dell'indirizzo e la potestà di imporlo ai propri aderenti — emergevano giuridicamente invece nella misura in cui si considerasse il partito come una istituzione. A tale proposito, Virga si sofferma a lungo sui rapporti che tale istituzione può intrattenere con l'istituzione statale, mostrando di propendere per quella che egli definisce una "istituzionalità ideologico-programmatica" ⁽³⁸⁾, ossia un riconoscimento dei partiti politici subordinato ad un controllo sulla coerenza dei loro programmi con i principi fondamentali dell'ordinamento, rispetto al metodo della mera "istituzionalità esterna", sancito invece dalla carta del 1948, ma "del tutto inadeguato" per contrastare "quei partiti che pur perseguendo fini programmatici antiistituzionali e possedendo una organizzazione anti-democratica, mantengono la loro azione entro i limiti della legali-

⁽³⁵⁾ Ivi, p. 15.

⁽³⁶⁾ Ivi, p. 17.

⁽³⁷⁾ Ivi, p. 21.

⁽³⁸⁾ Ivi, p. 217.

tà” (39). Ma è quando Virga si pone ad analizzare i partiti come elementi del sistema di governo che egli rivela con più chiarezza la propria cultura costituzionale.

Secondo l'autore, infatti, in quegli ordinamenti in cui vige un sistema proporzionale, “lo schema funzionale del sistema di governo subisce una prima alterazione a causa dei partiti” (40), per il fatto che gli organi elettivi acquistano una duplice responsabilità: nei confronti degli elettori e del partito che li ha designati. E quando questo secondo profilo è più incisivo, come nel caso ad esempio in cui si adotti un sistema a liste bloccate, “vi sono poche probabilità che i controlli predisposti nel sistema di governo possano funzionare” (41). I partiti politici, pertanto, nell'ottica di Virga, lungi dall'essere motori del sistema di governo, rappresentavano piuttosto elementi di perturbazione dello stesso. Ma perturbazione rispetto a cosa? Quale era il modello di riferimento? L'autore lo rivela quando va a definire che cosa egli ritiene che sia uno Stato di partiti. Citando Radbruch (42) e Pelloux (43), Virga ritiene che lo Stato di partiti sia “caratterizzato dal sistema elettorale proporzionale e dal vincolo di gruppo” (44), due elementi che di per sé erano in grado di mettere in crisi il modello di riferimento rappresentato dal parlamentarismo. L'essenza di quest'ultimo, egli prosegue, è data da due ulteriori elementi: la discussione e la pubblicità; ed entrambi, in uno Stato di partiti, si riducono a postulati “solo apparentemente [...] rimasti in vita”, giacché la “discussione pubblica” viene ridotta a “mera forma (*useless ceremony*)”, non mirando “a convincere ma ad annientare l'avversario” (45).

(39) Ivi, p. 211.

(40) Ivi, p. 264.

(41) Ivi, p. 265.

(42) G. RADBRUCH, *Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrecht*, in « Handbuch des deutschen Staatsrecht », I, 1932.

(43) R. PELLOUX, *Les partis politiques dans les constitutions d'après-guerre*, in « Revue du droit public et de la science politique », 1934.

(44) VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, cit., p. 272.

(45) Ivi, p. 273.

2. *Il partito nelle nuove dottrine della costituzione.*

Se la parte della scienza costituzionalistica più legata alla scuola giuridica nazionale di Orlando tenne quindi un atteggiamento di costante diffidenza nei confronti dei partiti e della Costituzione che essi avevano scritto, opponendo a quest'ultima i sempiterni modelli del liberalismo giuridico e la dogmatica che li aveva sorretti, assai diverso fu l'atteggiamento dei giuristi cresciuti negli anni Trenta e protagonisti della cesura dottrinale di fine decennio.

E sono proprio le ragioni di quella cesura a delineare il discrimine fondamentale tra i differenti orientamenti dottrinali nel secondo dopoguerra. Perché sul finire degli anni Trenta i costituzionalisti più giovani avevano abbattuto il pilastro centrale di tutta la dottrina dello Stato precedente, liberale o fascista che fosse: ossia lo statualismo. E, così facendo, erano usciti dai confini delle teorie dello Stato per abbracciare uno spazio più ampio, che era quello della costituzione⁽⁴⁶⁾. Si trattava di un ampliamento dei confini disciplinari, perché non comportava l'abbandono della categoria statale, ma, al contrario, la sua comprensione all'interno di un ambito più ampio che ad essa contribuiva a dare senso. E questo ambito era per l'appunto quello della costituzione, intesa — per usare le parole di Carl Schmitt — come “condizione generale dell'unità e dell'ordinamento politico”⁽⁴⁷⁾. Questo fondamentale mutamento di prospettiva conduceva ad esiti lontanissimi da quelli ai quali Orlando e i suoi epigoni dimostravano di essere ancora legati nel secondo dopoguerra. In particolare, conduceva al superamento della dialettica oppositiva diritto-politica, resa obsoleta dalla stessa idea di costituzione che era una norma giuridica a tutti gli effetti, analizzabile ed interpretabile con gli strumenti del diritto, ma, al tempo stesso, prodotta ed innervata da una vitale ed originaria volontà politica.

Fu muovendo da queste premesse che i giuristi degli anni Trenta si confrontarono con la carta del 1948, giungendo — com'era ovvio — a conclusioni diametralmente opposte a quelle dei colleghi

⁽⁴⁶⁾ Cfr. M. FIORAVANTI, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della costituzione*, nonché ID., *Costituzione e Stato di diritto*, entrambi in ID., *La scienza del diritto pubblico*, cit., rispettivamente pp. 657 e ss. e 575 e ss.

⁽⁴⁷⁾ C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, (1928), a cura di A. Caracciolo, Milano, Giuffrè, 1984, p. 15.

di cultura liberale. Essi non ebbero alcuna difficoltà, ad esempio, a recepire appieno il principio della sovranità popolare ⁽⁴⁸⁾ contenuto nel primo articolo del testo costituzionale. Contro le perseveranti interpretazioni orientate ad attribuire la sovranità allo Stato, Crisafulli rivolse una celeberrima critica articolata proprio secondo i lineari dettami del metodo giuridico. Il ragionamento dei detrattori dell'art. 1, ai suoi occhi, suonava infatti così: "sovrano è solo lo Stato perché così risulta, non già — si badi — da un qualsiasi testo di diritto vigente, ma [...] dalla dottrina (anteriore); se, dunque, la Costituzione sembra dire il contrario o almeno una cosa diversa, è la Costituzione che ha torto, perché non sta alle regole (ai 'dogmi') della dottrina, e tanto peggio per la Costituzione!" ⁽⁴⁹⁾. Ma neppure un giurista come Carlo Esposito, di idee politiche distanti da quelle di Crisafulli e di certo non meno attento di lui alle ragioni della dogmatica ⁽⁵⁰⁾, mostrò imbarazzo nell'accettare pienamente il principio della sovranità popolare. Egli lo ritenne anzi la migliore esplicitazione dell'affermazione "L'Italia è una Repubblica democratica" affermata nel primo comma dello stesso articolo; perché "il contenuto della democrazia non è che il popolo costituisca la fonte storica o ideale del potere, ma che abbia il potere; non già che esso abbia solo il potere costituente, ma che a lui spettino poteri costituiti; e che non abbia la nuda sovranità (che praticamente non è niente) ma l'esercizio della sovranità (che praticamente è tutto)" ⁽⁵¹⁾.

Ed un analogo atteggiamento i nostri giuristi tennero anche rispetto all'annoso problema delle norme cosiddette programmati-

⁽⁴⁸⁾ Un'efficace ricostruzione delle dottrine della sovranità tra fascismo e Repubblica è reperibile in T.E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, Giuffrè, 1997.

⁽⁴⁹⁾ V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (Note preliminari)*, in « Rassegna Giuliana di diritto e giurisprudenza », 1954, ora in ID., *Stato Popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 94.

⁽⁵⁰⁾ Esposito venne anzi spesso accusato di 'formalismo', ma contro l'inesattezza e la superficialità di questo giudizio prese posizione Mortati nel ricordare l'amico scomparso: cfr. C. MORTATI, *Realismo e certezza del diritto nel pensiero di Carlo Esposito*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », 1965, ora in ID., *Raccolta di scritti*, cit., vol. III, pp. 253 e ss.

⁽⁵¹⁾ C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in « Rassegna di diritto pubblico », 1948, ora in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, p. 10.

che. Sempre a proposito dell'art. 1 della carta, Esposito, ad esempio, si spese per assicurare in via interpretativa un ambito di applicazione alle ultime parole del primo comma dell'articolo, quella espressione "fondata sul lavoro" cioè, che suonava ai più come meramente dichiarativa e non giuridica. L'interpretazione data dal giurista mirava a dimostrare l'impossibilità di dedurre da questa norma un'articolazione classista dell'ordinamento, ma l'aspetto più importante ai fini del nostro discorso sta nel fatto che il suo ragionamento si dipanava tutto all'interno della sistematica costituzionale. Esposito afferma infatti che l'espressione contenuta nell'art. 1 si presenta come "riassuntiva di molte disposizioni" costituzionali successive "che prendono in considerazione il lavoro e contribuisce a chiarirne il senso" (52). Di fronte alle obiezioni di coloro che puntavano a derubricarne la portata a mera enunciazione filosofico-politica, la differenza di approccio è dirimente. E analogo atteggiamento, di fronte alla stessa disposizione costituzionale, tenne del resto lo stesso Mortati che ne ipotizzò varie possibilità applicative, tra cui la capacità ipotetica di incidere sulla futura disciplina dei diritti politici (53).

Al di là delle singole argomentazioni, tuttavia, quanto più importa rilevare è che per questi autori la Costituzione andava interpretata in maniera complessiva e sistematica. Pertanto, se alcune sue disposizioni avevano una ricaduta normativa più immediata ed evidente, magari essendo direttamente azionabili, questo non significava affatto che le altre fossero di per sé improduttive di effetti giuridici. Significava piuttosto che tali effetti andavano ricercati per via interpretativa, magari alla luce delle complessive interazioni sistemiche tra le varie parti della carta, ma sempre partendo da un'ottica precisa: quella di riconoscere al testo una piena normatività. Lavagna (54), ad esempio, non solo la riteneva in via di principio

(52) Ivi, p. 12.

(53) C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, cit., pp. 377 e ss.

(54) Sull'opera e sul pensiero di Carlo Lavagna, cfr. F. LANCHESTER, *Carlo Lavagna*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 64, 2005; G. LAVAGNA, *Breve profilo bio-bibliografico di Carlo Lavagna*, in *Il pensiero giuridico di Carlo. Lavagna*, a cura di F. Lanchester), Milano, Giuffrè, 1996, pp. 523 e ss.; F.

perfettamente efficace, ma anche generalmente applicabile in sede giudiziaria. “Nessun elemento, né formale, né sostanziale”, egli diceva, “può essere assunto per escludere in via assoluta, l’applicabilità da parte dei giudici della Costituzione” (55). Quest’ultima in alcuni casi “potrà risultare [...] più laboriosa e, magari, urtare contro la pigrizia o l’incapacità degli interpreti, ma non potrà essere negata; a meno che la stessa norma, o altre, o la natura dei rapporti vengano a condizionarla o rinviarla alla emanazione di particolari leggi di attuazione” (56). Fino a prova contraria, insomma, la carta doveva ritenersi perfettamente applicabile anche dal giudice chiamato a dirimere un caso concreto. Certo, potevano darsi eccezioni a questo principio, ma queste — proprio perché tali — dovevano essere riconosciute ed individuate caso per caso, e non potevano invece assurgere al rango di regola generale. Non si trattava, quindi, di negare che esistessero disposizioni costituzionali bisognose di un’ulteriore specificazione da parte del legislatore; si trattava però di negare decisamente che questo autorizzasse a distinguere tra disposizioni produttive e disposizioni improduttive di effetti giuridici.

Su questo medesimo fronte si schierò nettamente, come noto, anche Crisafulli, secondo il quale le cosiddette norme programmatiche, per quanto non direttamente azionabili, si rivolgevano comunque a tutti i poteri dello Stato (non solo al legislatore quindi) prescrivendo loro “il conseguimento di certi scopi” e quindi imponendo loro, di conseguenza, “determinati limiti positivi e negativi” (57). E di limiti significativi si trattava, perché passibili di precise sanzioni. Certo, continuava Crisafulli, in caso di inazione del legislatore, l’unica sanzione immaginabile era di natura politica. Ma poteva darsi il caso, assai più grave, di una eventuale violazione delle

MODUGNO, *In memoria di Carlo Lavagna. Qualche riflessione sul metodo*, in «Giurisprudenza Italiana», 1985, IV, pp. 241 e ss.; nonché, da ultimo, M. GREGORIO, *Carlo Lavagna*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX sec.)*, diretto da I. Birocchi, E. Cortese, A. Mattone e M.N. Miletti, vol. I, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 1156 e ss.

(55) C. LAVAGNA, *Efficacia della Costituzione con particolare riguardo all’art. 25, comma 2°*, in «Giustizia Penale», 1948, ora in Id., *Ricerche sul sistema normativo*, Milano, Giuffrè, 1948, p. 91.

(56) Ivi, pp. 89-90.

(57) V. CRISAFULLI, *Le norme “programmatiche” della Costituzione*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, cit., p. 78.

norme cosiddette programmatiche da parte dello stesso legislatore e, in tal caso, la sanzione sarebbe stata decisamente più incisiva e penetrante, perché avrebbe potuto e dovuto tradursi in una esplicita censura da parte della Corte Costituzionale.

In sostanza, questa parte della giuspubblicistica si adoperò per dare alla carta costituzionale un'interpretazione che ne assicurasse la piena normatività ⁽⁵⁸⁾, ponendosi quindi all'interno di un campo teorico completamente differente da quello scelto dai costituzionalisti di scuola orlandiana. Mentre questi ultimi erano intenti ad elaborare interpretazioni dottrinali mirate a disinnescare le principali novità introdotte dalla carta, operando quindi, per così dire, 'nonostante la costituzione' (quando non addirittura contro di essa), i primi dimostravano di agire pienamente all'interno dei confini posti dal testo costituzionale, con l'intento di esplorarne e di metterne a frutto tutte le potenzialità interpretative. Fu pertanto naturale per questi giuristi indagare a fondo ed enfatizzare il ruolo che i partiti erano chiamati a svolgere all'interno dell'ordinamento costituzionale; perché le 'dottrine della costituzione' presupponevano non solo l'esistenza di una volontà politica in grado di innervare il processo costituente, ma anche il permanere e il rinnovarsi di quella vitale spinta politica all'interno dei poteri costituiti.

Se nelle prese di posizione di parte liberale emergeva quindi una ricorrente preoccupazione circa la tendenza dei partiti a sostituirsi ai poteri dello Stato, l'ottica con la quale i giuristi cresciuti negli anni Trenta guardarono al problema fu completamente diversa. Non è mai il potere — o i poteri dello Stato — a rappresentare il punto di partenza del loro ragionamento; essi presero sempre le mosse dalla sfera sociale, dal potere sovrano del popolo sancito dal primo articolo del testo costituzionale. Esposito, ad esempio, sostenne che i partiti rappresentavano l'insostituibile correttivo di un "regime « meramente » rappresentativo", quello cioè "nel quale fosse concesso ai cittadini solo il potere di votare". In tal caso, egli afferma, echeggiando addirittura le parole che Rousseau rivolgeva al popolo inglese, "tali cittadini sarebbero schiavi per lunghi anni e (nella migliore delle ipotesi) liberi e sovrani nel solo giorno della libera

⁽⁵⁸⁾ Nella stessa direzione andava lo scritto di un giovane Barile: cfr. P. BARILE, *La Costituzione come norma giuridica*, Firenze, Sansoni Editore, 1951.

scelta dei loro rappresentanti” (59). E poiché le alternative ad un regime rappresentativo non appaiono ad Esposito particolarmente incoraggianti — giacché egli dimostra una marcata diffidenza verso gli istituti di democrazia diretta — i partiti acquistano ai suoi occhi una “funzione basilare”, perché divengono “lo strumento attraverso cui i cittadini possono influire sulle decisioni dei governanti”. Attraverso i partiti, infatti, i cittadini non si limitano a scegliere i propri rappresentanti, ma hanno invece la possibilità concreta di “concorrere con continuità ed organicità alla determinazione delle direttive politiche” (60). I partiti politici, insomma, incarnavano lo strumento più efficace di partecipazione popolare perché attraverso le loro articolazioni e ramificazioni nel territorio svolgevano un fondamentale compito democratico, quello di permettere a tutti i cittadini di contribuire in maniera *organica e permanente* alla determinazione della politica nazionale: prima partecipando alla formazione della linea politica del proprio partito e poi, attraverso i rappresentanti di quest’ultimo nelle istituzioni, collaborando alla elaborazione dell’indirizzo politico dello Stato.

È del tutto evidente che una funzione così delicata, di cerniera tra popolo e Stato, proiettasse automaticamente i partiti al centro dell’ordinamento costituzionale. Lo sottolineò chiaramente anche Crisafulli nel discorso inaugurale dell’anno accademico 1957-58 che tenne a Trieste. Egli individuava infatti nella “preponderanza dei partiti [...] una forma di democrazia organica, utile per consentire al maggior numero di cittadini una partecipazione attiva e costante (di tutti i giorni e non delle sole grandi occasioni) alla formazione e al controllo della volontà governante” (61). Il ruolo che il costituente italiano aveva quindi riconosciuto ai partiti costituiva così un chiaro esempio di quella volontà “di dare al principio della sovranità popolare una concretezza di contenuto” che Crisafulli riconosceva come un carattere distintivo della Costituzione italiana

(59) C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, cit., ora in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, cit., pp. 226-227.

(60) Ivi, p. 228.

(61) V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia. Discorso inaugurale dell’a.a. 1957-58 pronunciato nell’Aula Magna dell’Università di Trieste il 1 dicembre 1957*, ora in ID., *Stato Popolo Governo*, cit. p. 164.

“quale raramente si riscontra[va] in altre esperienze costituzionali muoventi anch'esse da tale principio” (62). Sulla connessione tra i due principi (*ex artt.* 1 e 49 della Costituzione), vale la pena soffermarsi. Perché Crisafulli non si nascondeva affatto che l'aver sostituito alla sovranità dello Stato quella del popolo non risolveva automaticamente ogni problema. “Giacché il popolo, il popolo *vero*”, lungi dall'essere costringibile all'interno di una tranquillizzante ed omogenea categoria, si presentava “internamente differenziato in classi e gruppi minori, portatori di diversi e contrastanti interessi” (63). La possibilità, che i partiti offrivano ai cittadini, di partecipare attivamente e quotidianamente alla determinazione della politica nazionale, pertanto, va interpretata alla luce anche della consapevolezza di quanto complesso fosse questo processo di determinazione (64). Le speranze di una buona riuscita dello stesso erano infatti tanto maggiori, quanto più articolata, organica e sostanziale riusciva ad essere la democrazia italiana.

Si tratta, a ben vedere, della stessa questione dalla quale aveva preso le mosse anche Mortati, partito proprio dalla questione problematica rappresentata dal processo di “inserzione del popolo nello Stato” (65), che pure egli declinava muovendo da presupposti teorici assai differenti da quelli di Esposito e di Crisafulli. Mortati criticava infatti le impostazioni dualistiche presupponenti una dialettica oppositiva tra popolo e Stato, contro le quali riproponeva un'impostazione fondamentalmente organicistica, in base alla quale era la società a farsi Stato attraverso successivi processi di specificazione. E il partito, in questa logica, lungi dall'essere un diaframma, un elemento di interposizione tra la società e le istituzioni, era invece esattamente il “mezzo necessario di azione della società che

(62) CRISAFULLI, *La sovranità popolare*, cit., p. 144.

(63) *Ibidem*. In corsivo nel testo.

(64) Una descrizione sfaccettata e complessa delle molteplici attività attraverso le quali i partiti erano in grado di determinare la politica nazionale si ritrova anche in T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, Giuffrè, 1957, in particolare pp. 170 e ss.

(65) C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, vol. III, Padova, Cedam, 1957, p. 126.

si fa Stato” (66). Perché “il popolo non [poteva] divenire titolare del potere sovrano di direzione politica” se prima non si dava “un’organizzazione capace di operare sintesi di interessi collettivi” (67). E il compito dei partiti era esattamente questo: “organizza[re] tali interessi e mostra[re] la loro suscettibilità di porsi a base di sintesi politiche” (68). Già alcuni anni prima, del resto, Mortati aveva ben spiegato come il ruolo dei partiti politici fosse epocale, proprio perché segnava un fondamentale trapasso storico. Alle origini dello Stato moderno (concetto, come già detto, centrale nell’elaborazione mortatiana), egli affermava, “erano i rappresentanti eletti che davano vita alle decisioni politiche in sede parlamentare e di governo, limitandosi gli elettori semplicemente al conferimento di un mandato fiduciario in bianco” (69). Il presupposto di tale meccanismo, naturalmente, era che la società fosse incapace di elaborare sintesi politiche e che queste dovessero pertanto essere affidate alle istituzioni. La stessa nascita dei partiti — specialmente quelli di massa, precisa il giurista calabrese — comporta l’aperta negazione di quella impostazione ottocentesca, perché essi si presentano invece come “il moto spontaneo di autorganizzazione della società onde pervenire allo Stato non come entità amorfa, bensì come organismo vivente capace di elaborare nel suo seno idee e concezioni politiche per poi realizzarle inserendole nell’apparato autoritario” (70). Naturalmente, questo non significa che le istituzioni non dovessero avere più alcun compito, ma, al contrario, che l’elaborazione politica non poteva più essere unicamente relegata in quella sede: “se le sintesi finali devono emanare dall’organizzazione statale”, nota ancora Mortati, “esse mancherebbero di aderenza con i gruppi sociali se non fossero precedute da sintesi per così dire di primo grado, elaborate nell’ambito dei gruppi stessi” (71).

(66) Ivi, p. 139.

(67) Ivi, p. 138.

(68) Ivi, p. 139.

(69) C. MORTATI, *Sindacati e partiti politici*, in *Atti della XXIV Settimana sociale dei Cattolici italiani* (su *L’organizzazione professionale*, Genova 1951), Roma, Edizioni dell’Ateneo, 1952, pp. 239 e ss., ora in *Id.*, *Raccolta di scritti*, cit., vol. III, p. 92.

(70) Ivi, pp. 92-93.

(71) Ivi, pp. 93-94.

Al di là delle diversità di impostazione, sembra quindi possibile rilevare alcuni fondamentali elementi comuni a tutte le tesi appena descritte. Queste considerano infatti il partito innanzi tutto come l'elemento maggiormente caratterizzante l'evoluzione più recente dello Stato moderno. Esso, cioè, segna un punto di non ritorno e conduce al definitivo superamento del liberalismo ottocentesco e di tutte le conseguenti teorie dello Stato di diritto. Perché il partito politico incarnava l'esatta antitesi di quella relazione di separazione tra Stato e società che aveva rappresentato il presupposto di fondo di tutta l'elaborazione del secolo precedente e si presentava invece come lo strumento idoneo a favorire l'inserimento del popolo nello Stato, a concretizzare cioè pienamente il principio della sovranità popolare. Tuttavia, affinché tale principio non si risolvesse in una nuova *factio iuris*, occorre in primo luogo che la partecipazione politica esercitata attraverso il partito fosse non sporadica ma permanente e, in secondo luogo, che tale partecipazione fosse essa stessa finalizzata a produrre un concreto risultato di sintesi. Il partito che immaginano i nostri giuristi assomiglia quindi ad una sorta di complesso macchinario alimentare, nel quale si può immaginare che vengano immessi svariati ingredienti (corrispondenti alle istanze plurali e ai molteplici interessi emergenti dalla società), che il macchinario si prende poi cura di filtrare, omogenizzare, amalgamare e trasformare, allo scopo di tirare fuori un prodotto finito che rappresenti la sintesi delle materie prime iniziali. Fuori di metafora, insomma, il partito della democrazia che i costituzionalisti cresciuti negli anni Trenta pongono al centro delle proprie teorie è, ancora una volta, pienamente *parte totale*. E, a ben vedere, lo è due volte.

Lo è una prima volta perché, pur rappresentando non la totalità del popolo ma solo una parte di esso, viene chiamato a produrre una propria visione generale e complessiva. È questa la prima sintesi che egli è infatti chiamato a produrre. Lo spiegò assai bene in una conferenza tenuta negli anni Sessanta Leibholz: "il dovere di un partito politico può consistere solamente nel garantire l'interesse generale" nel senso che esso "attua la rappresentanza dell'« interesse generale », così come viene inteso da quelli che direttamente o indirettamente [...] fanno parte del partito [...] o gli hanno accordato

il loro voto nelle ultime elezioni” (72). Il partito del secondo dopoguerra era dunque necessariamente *parte totale*, un carattere che, secondo quanto sosteneva Ferri, si annidava addirittura “nello stesso *nomen juris* «partito politico», dove il sostantivo esprime l’idea della parte e l’aggettivo quella del tutto” (73). Per il giurista, infatti, il partito può vantare “il contrassegno della politicità” proprio in quanto “persegue un interesse generale o nazionale o statuale che dir si voglia” e pertanto “soggettivamente, in quanto ristretta comunità di individui [...] è parte, ma oggettivamente, in quanto attività, è tutto” (74). E ad ulteriore conferma della grande e perdurante fortuna di questa formula, basti ricordare che negli stessi termini, ancora nel 1966, si esprimeva Vezio Crisafulli, ritenendo i vari partiti “portatori di altrettante diverse concezioni dell’«interesse generale»: concezioni *di parte*, naturalmente, ma *totali*, se è vero [...] che ogni partito [...] si pone, ad un tempo, come «parte» e come «tutto», ed è proteso verso il tutto” (75). Nel secondo dopoguerra, pertanto, la dottrina italiana richiama un’idea di partito inteso come *parte totale* che era nata negli anni Trenta; ribadendo così, se mai ce ne fosse ancora bisogno, la saldatura, e potremmo dire la coerenza, tra le sue elaborazioni prodotte in età repubblicana e quelle messe a punto nei dieci-quindici anni precedenti.

Ma se da un lato il partito della democrazia nato dopo il crollo

(72) G. LEIBHOLZ, *Diritto costituzionale e realtà della costituzione*, in Id., *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 360-361. Ci si riferisce alla Conferenza che Leibholz tenne ad Heidelberg il 22 gennaio 1965, in occasione del XL anniversario della fondazione del Max Planck Institut per il diritto pubblico comparato e per il diritto internazionale. Come noto, Leibholz, da un’iniziale posizione di sostanziale (ma non radicale) diffidenza nei confronti del Parteienstaat, passerà nel dopoguerra a mettere proprio lo stato di partiti al centro della propria riflessione. Sul punto cfr. ad esempio G. LEIBHOLZ, *Stato dei partiti e democrazia rappresentativa. Considerazioni intorno all’articolo 21 e all’art. 38 della Legge fondamentale di Bonn* (1968), ora in Id., *La rappresentazione nella democrazia*, a cura di S. Forti, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 381 e ss. Sulle radici weimariane di tale mutamento di prospettiva, cfr. invece il già citato FRIEDRICH, *Der Methoden- und Richtungstreit*, cit.

(73) G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, Roma, Edizioni dell’Ateneo, 1950, p. 144.

(74) Ivi, p. 145.

(75) V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo* (Relazione al I Congresso Nazionale di Dottrina dello Stato sul tema “La funzionalità dei partiti nello Stato democratico”, Trieste 1966), ora in Id., *Stato Popolo Governo*, cit., p. 209.

del regime fascista si costruì recuperando un concetto risalente, dall'altro, il concetto di *parte totale* assunse anche un secondo e nuovissimo significato che, a ben vedere, non era alternativo, ma complementare al primo e che richiamava un momento temporale successivo ad esso. Se nella natura del partito della democrazia era iscritto il suo essere parte totale, per il tipo di attività che esso era strutturalmente chiamato a compiere al proprio interno, attraverso la selezione, il filtro e infine la sintesi delle varie istanze che i suoi iscritti, simpatizzanti ed elettori vi portavano, era altrettanto connaturale a tale modello di partito il dover ripetere la medesima operazione in un secondo momento, quello (perlopiù, ma non necessariamente) successivo alle elezioni, in cui esso era chiamato a portare all'esterno la sintesi prodotta al proprio interno e a confrontarla con quella prodotta dagli altri partiti, per giungere alla individuazione di un indirizzo politico di governo. In altre parole, si tratta di considerare l'attività di sintesi che il partito era chiamato a svolgere in tutta la sua complessità, per scoprire che essa si sostanzialmente in definitiva in un costante e complesso procedimento "di riduzione delle singole volontà associate alla volontà unitaria statale (*e pluribus unum*) che si svolge in momenti e attraverso atti e con effetti, minutamente regolati dal diritto positivo, in quella sede che va dal Corpo elettorale al Governo, là dove vive ed opera la Costituzione di uno Stato" (76). In questa seconda fase, dunque, che comincia perlopiù, ma non necessariamente si è detto (77), all'indomani del pronunciamento del corpo elettorale, i partiti sono chiamati ad operare un ulteriore momento di sintesi o, sarebbe meglio dire, ulteriori (al plurale) momenti di sintesi. La "prima riduzione degli indirizzi politici formulati dai partiti" che viene effettuata dal corpo elettorale nel momento delle elezioni, infatti, "non è ancora attuazione o precisazione dell'indirizzo di governo. Questa si ha in una fase successiva corrispondente alla parlamentare nello schema

(76) Ivi, p. 147.

(77) Può darsi il caso, frequente laddove il sistema elettorale non sia rigidamente ispirato ad un criterio proporzionalistico, che si determinino anche prima delle elezioni alleanze tra forze politiche diverse, che comportano quindi un'anticipazione di questo secondo momento di sintesi 'esterna' tra i vari indirizzi che i singoli partiti, 'internamente', hanno prodotto.

[...] degli ordinamenti costituzionali contemporanei” (78). Ferri sostiene quindi che il dibattito parlamentare, che nel modello parlamentare classico rappresentava l’unica sede di sintesi politica, è nelle democrazie costituzionali fondate sui partiti, soltanto una fase, uno dei passaggi, cioè, in cui si articola il processo di definizione dell’indirizzo statale. Ma non è l’unico; e neppure l’ultimo. Ad esso, ad esempio, sempre secondo l’autore, seguiva un’ulteriore fase di affinamento e definizione, da svolgersi all’interno della compagine di Governo.

Ma al di là del numero dei passaggi o del modo di ricostruire le diverse fasi del procedimento, quanto più conta sottolineare è la natura complessa e procedurale della elaborazione dell’indirizzo politico statale, che spinse alcuni autori a porsi la questione delle differenze di apporti tra i vari indirizzi e i differenti partiti nella determinazione di tale percorso. E se Ferri affermava che “anche le più piccole associazioni politiche rientranti nell’art. 49, anche quelle che vengono eliminate nella fase elettorale, partecipano al procedimento”, giungendo a dedurre che alla definizione dell’indirizzo politico dello Stato partecipasse in realtà anche il partito di minoranza “attraverso l’opposizione, come a dire precisandolo e circoscrivendolo negativamente” (79), di tutt’altro avviso era invece Mortati.

Questi giunse infatti a teorizzare, come è noto, che “il titolare dell’esercizio della sovranità non [fosse] il popolo genericamente inteso, né l’intero corpo elettorale, bensì la maggioranza” (80). In questa torsione decisionista nel pensiero del costituzionalista calabrese è certamente possibile scorgere una profonda eredità schmittiana, ma quanto più interessa precisare ai fini del nostro discorso è che essa denota soprattutto la volontà di specificare quanto più possibile funzioni, ruoli e protagonisti del complesso procedimento di definizione dell’indirizzo politico statale, coerentemente con una visione per così dire funzionale del pluralismo e della conflittualità

(78) FERRI, *Studi sui partiti politici*, cit., p. 149.

(79) Ivi, p. 150.

(80) MORTATI, *Note introduttive*, cit., pp. 129-130.

sociale ⁽⁸¹⁾. Seguirlo in questo suo ragionamento ci consente quindi di apprezzare a fondo quanto fondamentale fosse il ruolo che egli riconosceva ai partiti.

Nel sostenere la sovranità della maggioranza, Mortati muove dalla critica di quelle posizioni, come quella di Leibholz ad esempio ⁽⁸²⁾, che ritenevano lo Stato di partiti essere una forma politica assimilabile alla democrazia diretta o della quale essa costituirebbe una sorta di surrogato. Dovette questa apparire a Mortati una formulazione troppo generica, non in grado di cogliere, “con la necessaria aderenza alla realtà, la natura dei rapporti di cui il popolo è parte e la varietà delle posizioni che esso viene ad assumere” ⁽⁸³⁾. Quanto non convinceva Mortati era sostanzialmente la sottovalutazione del ruolo che il partito era chiamato a svolgere. Posto che il presupposto necessario per l’inserimento del popolo nello Stato era la differenziazione del primo in varie concezioni e correnti politiche, Mortati sottolinea come, in realtà, sia sempre il partito ad operare tale distinzioni; e non il popolo ad autoprodurle. Lo rivela un accurato utilizzo degli elementi lessicali nel suo discorso che non può certo essere casuale. Quando Mortati afferma infatti che “l’avvicinamento del popolo allo Stato [è] reso possibile dal partito che offre gli elementi organizzativi e ideologici suscettibili di influenzarne l’azione”, egli calca volutamente la mano sulle immagini di un partito soggetto attivo e di un popolo perlopiù oggetto passivo. Ma il partito non si limitava a influenzare l’azione del popolo; esso faceva molto di più. La fondamentale articolazione del popolo nelle varie correnti politiche, che per Mortati rappresentava il fulcro della

⁽⁸¹⁾ Nota acutamente Ridola che “la conflittualità sociale non appare [...] a Mortati un valore da garantire di per sé, ma un fattore di trasformazione della società da incanalare attraverso appositi « congegni », affinché essa possa promuovere nella realtà le modificazioni dei rapporti sociali verso le quali indirizzano gli assetti di fondo della costituzione materiale” (cfr. P. RIDOLA, *Democrazia e rappresentanza nel pensiero di Costantino Mortati*, in *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, cit., pp. 273-274).

⁽⁸²⁾ Cfr. G. LEIBHOLZ, *Strukturwandel der moderne Demokratie*, Karlsruhe, Müller, 1952. Ma in senso analogo Mortati cita anche H. FINER, *The theory and practice of modern government*, London, Methuen & Co., 1932, nonché l’italiano F. ROVELLI, *Osservazioni sulla natura dell’elettorato politico attivo*, in « Rivista di diritto pubblico », 1955, pp. 19 e ss.

⁽⁸³⁾ MORTATI, *Note introduttive*, cit., p. 128.

democrazia plurale, non nasceva spontanea dal popolo, ma era invece operata e prodotta dal partito. È quest'ultimo che divide il popolo "secondo la diversità delle concezioni" e, pertanto, è ancora e solo il partito che può "rendere il popolo capace di esprimere una volontà politica" (84). Quanto Mortati afferma apertamente è che lo svolgimento di tutto il percorso di determinazione dell'indirizzo politico statale è possibile "a patto [...] di conferire al partito una funzione sostitutiva del potere diretto del popolo" (85). E da ciò consegue l'attribuzione che egli fa dell'esercizio del potere sovrano alla maggioranza, la cui stessa istituzionalizzazione era una conseguenza "dell'intervento dei partiti, costretti, affinché la funzione loro assegnata possa raggiungere il proprio obiettivo, a stabilizzare la differenziazione da essi operata nel corpo elettorale" (86). E il cerchio si chiude quando Mortati definisce la maggioranza come un'entità complessa e tripartita, "formata: dalla parte del corpo elettorale che, attribuendo il numero più elevato di voti ad un partito, abilita questo all'assunzione del potere; dal partito maggioritario visto nella sua organizzazione complessiva; dall'insieme dei titolari degli organi elettivi e di governo dello stesso partito maggioritario" (87). È di tutta evidenza che, in tale composizione, fosse il partito e non il corpo elettorale a risultare determinante, perché al secondo Mortati riconosce unicamente due funzioni: eleggere i candidati proposti dal partito ed approvare o meno il programma elaborato dal partito. E nel caso di un governo di coalizione, aumentava ulteriormente lo squilibrio e "il distacco [...] fra il corpo elettorale ed i partiti da esso espressi, accrescendo l'autonomia di questi ultimi rispetto al primo" (88).

La teoria mortatiana della sovranità della maggioranza, dunque, si sostanzia in una precisa e circostanziata spiegazione dei passaggi necessari allo svolgimento del processo di determinazione dell'indirizzo statale e, al tempo stesso, in una decisa apologia del ruolo del partito politico. Con una precisazione necessaria. Occorre non

(84) *Ibidem.*

(85) *Ibidem.*

(86) *Ivi*, p. 130.

(87) *Ivi*, p. 133.

(88) *Ivi*, p. 132.

incappare nell'errore di attribuire a Mortati una contrapposizione concettuale tra popolo e partito, risolta sacrificando il primo in favore del secondo. Egli, in chiusura del suo scritto, afferma infatti che il distinguo vero da operare è quello tra art. 48 e art. 49 della carta, ossia tra "popolo raccolto nei collegi [e] popolo che si organizza nei partiti politici. Gli appartenenti al primo [...] capaci solo di azione intermittente, si limitano a determinare, con il loro voto, il ritmo dell'alternativa al potere tra le varie forze contrastanti, mentre è alla parte del secondo raccolta nella formazione politica prevalente che spetta di imprimere alla condotta dello Stato le direttive di cui essa è portatrice" ⁽⁸⁹⁾.

Il partito della democrazia, dunque, era *parte totale* in un duplice senso. E se il primo dei due era quello classico, che godeva di una certa diffusione già nel corso degli anni Trenta, il secondo rappresenta invece la vera novità caratterizzante il modello. È soprattutto mettendo a fuoco questo secondo significato di *parte totale*, infatti, che è possibile cogliere l'effettiva portata del ruolo costituzionale che i partiti erano chiamati a svolgere. Di quella complessa procedura attraverso la quale l'indirizzo statale avrebbe dovuto progressivamente affinarsi e definirsi, infatti, gli unici attori sempre presenti e protagonisti di tutte le fasi in cui essa si articolava erano proprio i partiti politici. Mentre non lo erano, ad esempio, gli organi dello Stato, il Parlamento in primis, che al massimo poteva aspirare ad essere teatro solo di alcune fasi — per quanto centrali — di questo percorso. Ci pare vadano interpretate alla luce di questa considerazione, quindi, le affermazioni di quella parte della dottrina che non condannò, ma anzi riconobbe come funzionali ai nuovi assetti costituzionali repubblicani, le deviazioni rispetto al modello parlamentare classico, imposte dalla presenza dei partiti. Fu il caso di Crisafulli ad esempio, che, affrontando a dieci anni dall'entrata in vigore della carta il tema delle crisi extraparlamentari, si dimostrava perfettamente disponibile a riconoscere che queste costituivano "un'alterazione innegabile dello schema parlamentare classico, ma un'alterazione che direttamente deriva dal nuovo sviluppo storicamente assunto da uno degli elementi pur sempre coesenziali al

⁽⁸⁹⁾ Ivi, p. 139.

governo parlamentare, quali, appunto, i partiti, e che perciò, lungi dal contraddire la logica di fondo del sistema, può e deve considerarsi ad essa conforme” (90).

Tuttavia, al termine di questa carrellata di opinioni, si rende necessaria una precisazione. L’indiscussa centralità che la dottrina cresciuta negli anni Trenta riconobbe ai partiti politici e che la condusse non solo a fare di essi il cuore delle proprie dottrine costituzionali, ma anche ad impegnarsi direttamente nei partiti per realizzare concretamente e fattivamente quanto andava teorizzando, non deve indurre a ritenere tali posizioni viziate da una unilateralità acritica o, peggio ancora, da intenti apologetici. In realtà la ricostruzione che questi giuristi fecero del partito inteso come *parte totale*, pur centralissima, va pur sempre considerata come un singolo tassello da collocarsi poi all’interno di un più ampio mosaico coincidente con l’ordinamento costituzionale o, quanto meno, con l’interpretazione sistematica che la dottrina diede di esso. Ed è alla luce di quest’ultima, pertanto, che occorre adesso valutare il ruolo del partito.

3. *‘Parte totale’, ma non esclusiva: il limiti ‘dal basso’ all’attività dei partiti.*

Si tratta allora di analizzare il ruolo che la dottrina cresciuta negli anni Trenta riconobbe al partito politico da un punto di osservazione più elevato, in grado di aprire una panoramica più vasta. Per scoprire che esso, per quanto centrale fosse, incontrava comunque dei limiti che — a dire il vero — risultavano piuttosto numerosi e tutt’altro che secondari. Per maggiore chiarezza espositiva, possiamo tentare di raggrupparli in due categorie.

La prima è quella che raccoglie i limiti che provenivano per così dire ‘dal basso’, ossia tutti quei vincoli all’operatività dei partiti fondati sulla natura strumentale degli stessi, che servivano a ricordare cioè come non potessero mai essere considerati dei fini, ma solo dei mezzi di inserimento del popolo nello Stato. Si tratta, evidentemente, di limitazioni che affondavano le radici nel principio della

(90) CRISAFULLI, *Aspetti problematici*, cit., p. 163.

sovranità popolare, ricordando che essa, se da un lato rappresentava certamente il fondamento di legittimità dei partiti stessi, dall'altro si affermava anche come un vincolo alla loro libertà d'azione.

La seconda categoria, invece, è quella dei limiti provenienti per così dire 'dall'alto', alla quale è possibile ascrivere tutti quei vincoli all'attività dei partiti che scaturivano dalla loro collocazione sistematica. Dal fatto, cioè, che rappresentassero una tessera, per quanto primaria, di un mosaico più ampio, quello della Costituzione, intesa come ordinamento giuridico, dotato di capacità normativa e obbligatoria.

Alla prima categoria, vanno certamente ricondotte tutte quelle interpretazioni volte a sottolineare come i partiti politici fossero il meccanismo principale, ma non esclusivo, di inserimento del popolo nello Stato. Conviene allora ripartire da Mortati, che fu senza dubbio tra gli autori più apertamente orientati a puntare con decisione sulla centralità dei partiti, per dimostrare come, neppure nella sua ricostruzione, questi potessero essere considerati i monopolisti assoluti della rappresentanza popolare. Per comprendere a fondo la posizione del grande giurista calabrese, è opportuno prendere le mosse dalla sua idea di pluralismo, che egli ricostruiva come articolato in "tre interessi insopprimibili, quali sono quelli sorgenti dai rapporti necessari con il suolo in cui si abita, con l'attività di lavoro che si esercita, con le aspirazioni politiche che si perseguono" (91). Va da sé che i partiti politici fossero in grado di soddisfare soltanto l'ultimo di tali interessi e Mortati, coerentemente, sia nei suoi interventi in Assemblea Costituente, sia — ancora prima — in Commissione Forti, sia infine in numerosi scritti della fine degli anni Quaranta (92), ne trasse le debite conseguenze, sostenendo la necessità di un diverso criterio di rappresentanza per la seconda Came-

(91) C. MORTATI, *Il potere legislativo: unicameralismo o bicameralismo*, in « Realtà politica », 1946, n. 8, ora in ID., *Raccolta di scritti*, cit., vol. I, p. 433.

(92) Oltre a quello precedentemente citato, si cfr. anche C. MORTATI, *La rappresentanza di categoria*, in « Per l'azione », 1949, nonché ID., *Parlamento e democrazia*, in « Studium », 1948, n. 11 ora entrambi in ID., *Raccolta di scritti*, cit., vol. IV, rispettivamente pp. 33 e ss. e pp. 3 e ss.

ra⁽⁹³⁾. Il bicameralismo immaginato da Mortati, infatti, era tutt'altro che perfetto, rinvenendo egli la stessa ragion d'essere dell'esistenza di due Camere "nel bisogno di integrazione del suffragio"⁽⁹⁴⁾, cioè nell'insufficienza della sola rappresentanza politica che, per quanto indispensabile, non bastava da sola allo scopo di riprodurre in seno alle istituzioni la complessità del sociale⁽⁹⁵⁾. Di qui le celebri proposte di Mortati di fare del Senato una Camera delle Regioni e delle professioni⁽⁹⁶⁾, ma sempre eletta sulla base di un suffragio diretto⁽⁹⁷⁾. È quindi possibile chiarire ancor meglio quanto si è affermato in precedenza circa una presunta dialettica oppositiva tra popolo e partiti nel pensiero di Mortati, per chiarire che la polemica del giurista calabrese non è mai indirizzata verso il popolo, ma solo nei confronti di quella parte di esso che si sottrae ai processi di specificazione e articolazione indispensabili ad alimentare la cinghia di trasmissione tra società e istituzioni. Mortati contrappone infatti il popolo di cui parla l'art. 48 a quello di cui parla l'art. 49 della carta, con lo stesso obiettivo con il quale perora caldamente la necessità di organizzare la rappresentanza del Senato su base territoriale e professionale: per garantire cioè una rispondenza reale — e reale perché complessa — tra il popolo e i suoi organismi rappresentativi.

⁽⁹³⁾ Per una ricostruzione delle proposte e delle posizioni mortatiane sulla composizione del Senato, cfr. U. DE SIERVO, *Parlamento, partiti e popolo nel progetto costituzionale di Mortati*, in *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, cit., pp. 301 e ss.

⁽⁹⁴⁾ *Atti dell'Assemblea Costituente*, cit., vol. VII, seduta del 18 settembre 1947, p. 290.

⁽⁹⁵⁾ Sulla medesima linea, votata cioè a sostenere l'insufficienza della rappresentanza tradizionale, si collocarono anche altri autori di area democristiana. Cfr., tra gli altri: G. AMBROSINI, *La rappresentanza degli interessi e il voto obbligatorio*, Roma, Scientia SAET, 1945 e G. BALLADORE PALLIERI, *Lineamenti programmatici della DC*, Milano, Giuffrè, 1945.

⁽⁹⁶⁾ Analoga proposta venne da Giorgio Tupini. Cfr. G. TUPINI, *Il Senato*, con prefazione di V.E. Orlando, Bologna, Zanichelli, 1946, in particolare p. 137.

⁽⁹⁷⁾ Mortati si oppose sempre, infatti, ad ogni proposta volta a garantire una rappresentanza professionale attraverso un'elezione di secondo grado, magari ad opera degli organismi rappresentativi delle categorie professionali. Il motivo sta nel fatto che, secondo Mortati, l'integrazione della rappresentanza politica serviva per permettere al popolo — ma sempre e solo direttamente al popolo — di riprodurre nelle istituzioni la complessa varietà di interessi che in esso coesistevano.

E che la preoccupazione principale di Mortati fosse quella di garantire sempre il popolo (quello non amorfo, ma desideroso e disponibile ad articolarsi politicamente, professionalmente e territorialmente), è confermato anche dalla proposta, che egli presentò in sede costituente, di istituire un sistema referendario amplissimo e assai articolato ⁽⁹⁸⁾. La logica, infatti, era ancora una volta la medesima: mettere a disposizione del popolo quanti più strumenti possibili per poter intervenire — direttamente o indirettamente — nel processo di determinazione dell'indirizzo politico statale. Se la nuova democrazia repubblicana voleva davvero caratterizzarsi per una radicale rottura con lo Stato di diritto ottocentesco, il nodo più significativo da superare era proprio quello di un esercizio fittizio, magari perché saltuario o intermittente, della sovranità popolare che — come notava anche Esposito — avrebbe di fatto reso l'art. 1 della Carta una mera enunciazione di principio, priva di reale applicazione. Polemizzando nel 1948 con Basso che reclamava “riforme sociali per dare possibilità di concreta ed effettiva influenza alla partecipazione del popolo alle istituzioni democratiche” ⁽⁹⁹⁾, Mortati gli ricordava come il suo gruppo, e le sinistre in genere, avessero generosamente contribuito all'affossamento delle proposte da lui presentate che andavano proprio in questa direzione, come quelle relative “all'introduzione di forme di democrazia diretta o all'utilizzazione dei gruppi sociali per la formazione del Parlamento” ⁽¹⁰⁰⁾. Quanto rimproverava Mortati a Basso e, per suo tramite, all'intero

⁽⁹⁸⁾ Come già accennato in precedenza, Mortati propose (ed ottenne) di inserire nel Progetto di Costituzione redatto dalla Commissione dei 75 una disciplina dell'istituto articolata in numerose fattispecie: accanto alle due ipotesi poi effettivamente approvate e inserite nella carta, ossia quella del referendum abrogativo, (art. 72, comma 2 del progetto), e del referendum di approvazione costituzionale (art. 130, comma 3), Mortati aveva previsto anche un referendum sospensivo per congelare l'entrata in vigore di una legge ordinaria (art. 72 comma 1), un referendum arbitrale su iniziativa del Presidente della Repubblica (art. 70, comma 2) e infine un'ipotesi di referendum consultivo (art. 125). Sulle ragioni della proposta mortatiana e, in particolare, sull'ascendente che l'esempio della Costituzione di Weimar ebbe nell'ipotizzare una gamma così ampia di fattispecie referendarie, cfr. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, cit., pp. 135 e ss.

⁽⁹⁹⁾ C. MORTATI, *La partecipazione del popolo al Governo*, in « Cronache sociali », 1948, n. 5, ora in ID., *Raccolta di scritti*, cit., vol. IV, p. 25.

⁽¹⁰⁰⁾ *Ibidem*.

universo politico marxista, non era però, si badi bene, una certa incoerenza. L'accusa era più grave e, a ben vedere, anche assai più mirata. Egli rimproverava infatti alle sinistre di essersi attestate su posizioni di retiva conservazione costituzionale. Non condividendo le sue proposte, aggiungeva, si sarebbe aspettato che socialisti e comunisti avessero contrapposto ad esse "proposte più audaci", mentre invece essi si erano limitati a respingerle "in nome del principio rappresentativo tradizionale [...] secondo cui solo nel Parlamento formato con il suffragio universale indifferenziato si realizz[a] la vera democrazia" (101). Ed è veramente significativo che all'indomani dell'entrata in vigore della carta, Mortati denunci quello strano connubio tra comunisti e liberali che a suo dire, in sede costituente, aveva impedito un ripensamento profondo della rappresentanza in Italia, lasciando quest'ultima — di fatto — unicamente nelle mani dei partiti politici che egli considerava certamente fondamentali ma, come appena detto, non sufficienti.

Ma neppure Esposito e Crisafulli, ritennero di poter affidare unicamente ad essi l'onere di sostenere per intero il peso della partecipazione del popolo alla vita delle istituzioni. A sconsigliarlo era il tipo di interpretazione del principio della sovranità popolare che i due autori, in maniera sostanzialmente omogenea, elaborarono.

Il dato comune dal quale entrambi presero le mosse, come accennato, era quello di una ricostruzione dualistica del rapporto tra Stato e società. Esposito l'aveva già assunta come punto di partenza ed esplicitata chiaramente negli scritti di età prerепubblicana, in particolare, attraverso la teorizzazione del concetto di rappresentanza istituzionale, in base al quale lo Stato rappresentava giuridicamente la nazione, presupponendo pertanto un'alterità di partenza tra i due soggetti. Crisafulli, invece, su tale ipotesi dualistica, costruì uno degli elementi cardine della propria interpretazione costituzionale: quello cioè che distingueva uno "*Stato-governo*" da uno "*Stato-società*": il primo da identificarsi empiricamente con i "*governanti*"; il secondo da considerare come "*insieme dei governanti e dei governati*" (102). Ma se il dualismo Stato-popolo consentì ad entrambi di individuare senza fatica nel secondo termine — contro le perduranti

(101) Ivi, p. 27.

(102) CRISAFULLI, *La sovranità popolare*, cit., p. 101.

interpretazioni della dottrina di tradizione liberale — il titolare della sovranità ⁽¹⁰³⁾, è sulle concrete modalità di esercizio di questa che occorre adesso concentrare la nostra attenzione.

Esposito, già nel definire il senso profondo della democrazia, lo descrive come “un regime nel quale si riconosce al cittadino, ad ogni cittadino, la capacità di creare il diritto” ⁽¹⁰⁴⁾. Colpisce immediatamente l’attenzione posta da Esposito sul singolo cittadino e sulle possibilità che ad esso il regime democratico assicurava. Ma non siamo di fronte ad un ritorno dell’atomismo liberale, fondato sul principio dell’eguaglianza formale. Il giurista si premura di specificarlo chiaramente: “un tale regime non afferma solo il principio della pari dignità di ogni cittadino, ma della sovrana dignità di tutti i cittadini” ⁽¹⁰⁵⁾. Esposito supera così la declinazione classica dell’individualismo, quella basata appunto sulla formalistica enunciazione dell’eguaglianza di tutti gli individui di fronte alla legge, per elaborarne una assai più moderna e in linea con i propri tempi. Lo fa però mantenendo fermo il centro di gravità della sua interpretazione sull’individuo cittadino, ma attribuendo ad esso ben altre prospettive. Il singolo attorno al quale Esposito ricostruisce la propria interpretazione non è più infatti il cittadino proprietario del secolo precedente, ma il nuovo cittadino sovrano, ossia il singolo capace di esprimere, quotidianamente, la propria quota-parte di sovranità attraverso l’esercizio di un’ampia gamma di diritti messi a sua disposizione. Quali questi fossero, poi, si evince agevolmente da quella breve ma significativa elencazione che Esposito fa, al momento di individuare le condizioni minime di esistenza di un regime democratico, del quale a suo dire ha senso parlare se sussistono

⁽¹⁰³⁾ Sul pensiero di Esposito occorre tuttavia spendere una precisazione. Nel senso che egli, pur accogliendo in pieno il principio della sovranità popolare, riuscì nella sua interpretazione a comporre sovranità dello stato e sovranità del popolo nella formula, ben espressa da Rescigno, di “sovranità dello stato e sovranità nello stato (e cioè sovranità del popolo nello stato)”. Cfr. G.U. RESCIGNO, *Sovranità del popolo e fonti del diritto nel pensiero di Carlo Esposito, Vezio Crisafulli e Livio Paladin*, in *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin. Atti del Convegno di studio per celebrare la Casa editrice CEDAM nel I centenario della fondazione (1903-2003)*, a cura di L. Carlassare, Padova, Cedam, 2004, p. 139.

⁽¹⁰⁴⁾ ESPOSITO, *Commento all’art. 1*, cit., p. 9.

⁽¹⁰⁵⁾ *Ibidem*.

determinati requisiti: che ogni singolo cittadino cioè “possa riunirsi e formare associazioni per discutere liberamente ogni atto dei governanti, possa iscriversi a partiti che influiscono sulle direttive di vita dello stato, e che esista la libertà di stampa e libere elezioni degli organi del governo e libere decisioni popolari, e che siano esclusi dal voto solo gli incapaci, e che le decisioni degli organi supremi dello stato siano pubbliche e possibilmente prese innanzi al popolo in sedute pubbliche” (106). Come è evidente, Esposito mette sul piatto un’idea piuttosto ampia dell’esercizio dei poteri sovrani. Affinché esista democrazia, devono esistere alcune garanzie generali, quale quella della pubblicità degli atti, ma devono soprattutto essere garantiti alcuni diritti. Tra questi spiccano naturalmente i diritti politici, in primis quello volto a garantire l’accesso all’elettorato e, subito dopo, il diritto di associarsi in partiti garantito dall’art. 49, ma non solo; Esposito — che pure dimostrava poca fiducia in questi istituti — non dimentica di menzionare il diritto ad esprimere la propria opinione attraverso gli istituti di democrazia diretta (è in tal senso, infatti, che sembra si possa interpretare l’espressione ‘libere decisioni popolari’). Ma se i diritti politici costituivano certamente le forme più immediate di esercizio della sovranità popolare, è significativo che Esposito comprenda nell’elenco anche alcune fondamentali libertà civili, quali il diritto di associazione garantito dall’art. 18 della carta, nonché la libertà di manifestazione del pensiero e la libertà di stampa, tutelate entrambe dall’art. 21. È significativo perché siamo di fronte ad una sovranità popolare diffusa, esercitata non attraverso un unico canale, ma attraverso l’esercizio di una molteplicità di diritti e, della quale, protagonista fondamentale è sempre e comunque il singolo cittadino, che si riafferma per l’appunto sovrano non solo quando si associa, vota o partecipa alle scelte di un partito politico, ma anche quando è chiamato in prima persona a pronunciarsi direttamente; e persino quando si riunisce per discutere, quando esprime il proprio pensiero in forma orale o in forma scritta, veicolandolo attraverso la stampa. Appare chiaro quindi, per usare le parole di Modugno, che per Esposito “lo Stato soggetto, con la sua rappresentanza politica, e il corpo elettorale che

(106) Ivi, p. 11.

la rende possibile e la realizza, non esauriscono dunque i mezzi, gli strumenti di esercizio della sovranità” (107). E questo, di per sé, costituiva un limite all’attività dei partiti che, per quanto centrali, non avrebbero comunque potuto ritenersi titolari dell’unico canale possibile per l’esercizio della sovranità popolare.

Su posizioni analoghe si attestò peraltro anche Crisafulli che, in maniera ancora più dettagliata di quanto non fece Esposito (ma solo perché egli dedicò al tema della sovranità un saggio più lungo ed articolato), ricostruì una gamma piuttosto ampia di modalità di esercizio della sovranità popolare. A differenza di Esposito, tuttavia, egli prese le mosse dalla valorizzazione degli istituti di democrazia diretta (o partecipativa che dir si voglia (108)), da quei “poteri di iniziativa e di decisione diretta” cioè che egli così elenca: “*referendum* abrogativo e *referendum* costituzionale; iniziativa legislativa; *referendum* consultivo in materia di ordinamento degli enti locali” (109). E sembra davvero di poter concordare con Luciani quando sottolinea come Crisafulli fu probabilmente uno “tra i pochi a sfuggire alla trappola in cui poi è caduta la maggioranza della dottrina che, fuorviata dalla ‘potatura’ delle proposte mortatiane alla Costituente, ha colto solo quel che [...] non si è fatto, ma non quello che di grande e importante è stato fatto, a partire dall’introduzione di un *referendum* come quello abrogativo, che (doverosi *distinguo* a parte) reca in sé addirittura alcuni elementi strutturali che sono tipici della *popular initiative*” (110). Quando però il popolo esprime la propria volontà attraverso un referendum, afferma Crisafulli, siamo di fronte ad uno di quei casi in cui l’ordinamento richiede “una manifestazione unitaria di volontà al popolo nel suo insieme” (111), come avviene cioè ogni qual volta che viene chiamato in causa il

(107) F. MODUGNO, *La dicotomia ‘Stato ordinamento’ — ‘Stato soggetto’ nel pensiero dei tre Maestri*, in *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, cit., p. 62.

(108) Sulla maggiore correttezza terminologica dell’espressione ‘democrazia partecipativa’ rispetto a quella di ‘democrazia diretta’, si cfr. M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, cit., in particolare pp. 181-185.

(109) CRISAFULLI, *La sovranità popolare*, cit., p. 92.

(110) LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., p. 192.

(111) CRISAFULLI, *La sovranità popolare*, cit., p. 125.

corpo elettorale. Tuttavia, l'accezione con la quale Crisafulli declina il concetto di popolo è piuttosto distante da quella che lo descrive come un soggetto astrattamente e concettualmente unitario ⁽¹¹²⁾. Quando egli si trova a definire che cosa sia quel popolo ⁽¹¹³⁾ cui il secondo comma dell'art. 1 della carta riconosce la sovranità, infatti, non ha dubbi nell'identificare il soggetto della norma nel "popolo vivente, risultante dal complesso dei soggetti che l'ordinamento considera appartenenti allo Stato ossia suoi cittadini (il popolo come « universalità dei cittadini » secondo la felice espressione [...] della Costituzione francese del 1848)" ⁽¹¹⁴⁾. Crisafulli insomma quando parla di popolo si riferisce sempre al popolo reale, composito e differenziato e la conseguenza che egli ne trae è che il senso profondo dell'art. 1 è quello di affermare "il diritto di tutti i cittadini a concorrere, direttamente o indirettamente, attraverso l'esercizio di poteri, diritti e libertà ad essi spettanti, a formare la volontà suprema governante della Repubblica italiana" ⁽¹¹⁵⁾. E tra questi diritti, egli ricomprende "oltre ai diritti politici in senso stretto, anche certi altri diritti di libertà che presentano omogeneità di caratteri con quelli" ⁽¹¹⁶⁾. Tra i primi egli ricorda ovviamente il diritto di voto, di partecipare al referendum, di associarsi in partiti politici, di esercitare l'iniziativa legislativa e anche il diritto di petizione. Ma è l'elencazione amplissima dei secondi a fornire l'esatta misura di quanto ampio e diffuso fosse l'esercizio della sovranità popolare

⁽¹¹²⁾ Ad una concezione siffatta del popolo sembra invece aderire Tosato che, proprio in polemica con Crisafulli, teorizza un popolo "che si pone come soggetto di diritto, come persona" e che, proprio perché tale finisce per identificare la propria personalità con quella dello Stato. Onde la conclusione, inevitabile per l'autore, in base alla quale "la sovranità del popolo non è che la sovranità dello Stato e viceversa". Cfr. E. TOSATO, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », 1957, n. 1, p. 39 dell'estratto. Per una disamina più puntuale del pensiero di Tosato sul punto cfr. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, cit., pp. 192 e ss. oppure anche ID., *Egidio Tosato e il duplice volto della sovranità*, ora in ID., *Teoremi e problemi di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 327 e ss.

⁽¹¹³⁾ Sulla nozione di popolo di Crisafulli, cfr. MODUGNO, *La dicotomia 'Stato ordinamento' — 'Stato soggetto'*, cit., pp. 59 e ss., ma anche D. NOCILLA, voce *Popolo*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIV, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 360 e ss.

⁽¹¹⁴⁾ CRISAFULLI, *La sovranità popolare*, cit., p. 111.

⁽¹¹⁵⁾ *Ibidem*.

⁽¹¹⁶⁾ Ivi, p. 127.

secondo Crisafulli. Esso passava infatti dal diritto di associazione, da quello di manifestazione del proprio pensiero, dalla libertà di stampa, tutte “libertà civili [...] assai più vicine a quelle annoverate tra le libertà politiche, anziché ad altre libertà civili insieme alle quali sono tradizionalmente ricomprese”⁽¹¹⁷⁾ e considerate come fondamentali strumenti di esercizio della sovranità popolare anche da Esposito. Ma Crisafulli si spinse anche più in là del collega, affermando che si poteva esercitare la sovranità popolare anche attraverso alcune fondamentali libertà economiche, quali “la libertà di associazione sindacale (art. 39) e il diritto di sciopero (art. 40), senza escludere [...] il diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle aziende, di cui all’art. 46”⁽¹¹⁸⁾.

Sia Esposito sia Crisafulli, dunque, immaginavano una sovranità popolare da esercitarsi in modo assai diffuso, non solo attraverso il classico esercizio dei diritti politici, ma anche attraverso un quotidiano esercizio di alcune libertà civili. Questo, naturalmente, conduceva ad un sostanziale ridimensionamento della centralità dei partiti politici, almeno nella misura in cui questi non potevano più essere considerati l’unico canale di esercizio della sovranità stessa. Vale la pena notare, infatti, che allargare le modalità di esercizio della sovranità ricomprendendovi anche molte libertà civili ed economiche rendeva la sovranità assai più agevolmente esercitabile in modo continuo e quotidiano. Il problema (che poneva Mortati, ma che era ben presente, come visto, anche nel pensiero di Esposito e Crisafulli) del superamento dell’idea ottocentesca di rappresentanza esercitata *una tantum* e della sua sostituzione con un’idea di partecipazione alla vita politica che fosse il più possibile costante e quotidiana, trovava così la possibilità di una sua soluzione alternativa a quella passante per il canale dei partiti politici.

In un certo senso, pare quasi che le riflessioni di Esposito e Crisafulli, maggiormente centrate sul ruolo del singolo cittadino rispetto a quelle di Mortati, fossero sostanzialmente innescate pro-

⁽¹¹⁷⁾ Ivi, p. 128.

⁽¹¹⁸⁾ Ivi, p. 129. Sulla democrazia economica come canale fondamentale di realizzazione del principio dell’eguaglianza sostanziale *ex art. 3*, secondo comma della carta, cfr. anche V. CRISAFULLI, *Individuo e società nella Costituzione italiana*, in « Il diritto del lavoro », nn. 3-4, 1954.

prio dalla convinzione della impraticabilità di una democrazia organica fondata esclusivamente sui partiti. “Sarebbe illusorio”, notava Esposito, immaginare “che la massa del popolo partecipi, mercé loro, attivamente alla cosa pubblica” e, soprattutto, postulare che essa “abbia buoni strumenti per influire in modo costante, efficace, decisivo, sui poteri pubblici” (119). Subordinare un efficace funzionamento del principio della sovranità popolare alla partecipazione permanente e attiva di ogni singolo cittadino alla vita di partito dovette quindi apparire ai nostri giuristi una chimera in grado di innescare una *factio iuris* non meno pericolosa di quelle ottocentesche. Di qui la necessità di sottolineare la politicità e le possibili ricadute — dirette o indirette — sull’indirizzo politico dello Stato, di tutta una serie molto ampia di libertà esercitabili quotidianamente.

Comincia così a delinearsi una differenza — di enorme portata peraltro — tra la ricostruzione del ruolo del partito prodotta dalle stesse forze politiche e la ricostruzione del ruolo del partito elaborata invece dalla dottrina (o, per meglio dire, da quella parte della dottrina che si dimostrò disposta e propensa a riconoscere ai partiti un centralità costituzionale). Se il modello di *partito della democrazia* venne infatti costruito dalle forze politiche attorno all’idea portante di una sostanziale identificazione tra partiti e regime democratico, che portava, come diretta conseguenza, a ritenere i partiti stessi una condizione non solo necessaria, ma anche sufficiente per l’esistenza della democrazia stessa, i giuristi ne fornirono — e ne fornirono da subito — un’interpretazione del tutto differente. Non che la scienza del diritto pubblico mettesse in dubbio lo stretto legame tra partiti politici e democrazia, naturalmente. Ma di quest’ultima essa aveva una visione giocoforza più ampia, che coincideva non con le forze politiche ma con il complessivo ordinamento costituzionale. Per la giuspubblicistica, quindi, potremmo semmai parlare di un *partito della costituzione*, un partito cioè immaginato come fondamentale ingranaggio di un complessivo sistema coincidente con la Costituzione. In tale sistema, quindi, i partiti politici erano chiamati a recitare un ruolo che, per quanto centrale fosse, non poteva mai essere considerato esclusivo, ma doveva anzi, in primo luogo, armo-

(119) ESPOSITO, *I partiti*, cit., p. 227.

nizzarsi con il resto dell'ordinamento, per produrre un assetto complessivo equilibrato e coerente con i suoi presupposti di fondo.

E poiché il primo e più fondamentale principio del nuovo ordinamento costituzionale era rappresentato proprio dalla sovranità popolare, è dal confronto con questa che il ruolo dei partiti subisce, nelle interpretazioni della giuspubblicistica, una prima e significativa limitazione. Si tratta di quella limitazione che risulta imposta dalla natura strumentale dei partiti. Come ricorderà impeccabilmente lo stesso Crisafulli esaminando la lettera dell'art. 49, infatti, i soggetti della norma “sono, dunque, in ultima analisi, *i cittadini*: i cittadini, *attraverso i partiti*, e non già i partiti come tali” (120). E tale considerazione era di per sé sufficiente ad escludere la possibilità di considerare i partiti come monopolisti assoluti dell'esercizio della sovranità.

4. *La vincolatività dell'ordinamento costituzionale: i limiti all'attività dei partiti imposti 'dall'alto'.*

Se dunque i margini di operatività dei partiti incontravano un primo vincolo nel principio della sovranità popolare di cui le forze politiche potevano legittimamente pretendere di incarnare una — e magari la più importante — modalità di esercizio, ma non certamente l'unica, altri e non meno significativi limiti alla loro attività giungevano dal resto delle disposizioni contenute nell'ordinamento costituzionale, in particolare da quelle più specificatamente dirette a disciplinare la complessiva organizzazione dei poteri dello Stato. Si tratta di vincoli per la verità piuttosto scontati, “dei quali nemmeno varrebbe la pena di occuparsi, tanto la cosa dovrebbe considerarsi ovvia” (121), ma che i nostri giuristi sentirono comunque il bisogno di specificare e che vanno considerati pertanto come parte integrante della loro complessiva ricostruzione del ruolo dei partiti.

Esposito sottolineò anzi tutto il principio della non ingerenza dei partiti politici nelle decisioni della pubblica amministrazione. L'art. 97 della carta, che prescriveva i principi del buon andamento e dell'imparzialità come criteri direttivi dell'attività amministrativa,

(120) CRISAFULLI, *Aspetti problematici*, cit., p. 164.

(121) CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, cit., p. 215.

se letto congiuntamente con la previsione dell'art. 49 che limitava l'ambito di influenza dei partiti alle direttive politiche dello Stato, infatti, dimostrava come l'ordinamento costituzionale facesse esplicito divieto a questi ultimi di influenzare l'attività della pubblica amministrazione. Nonostante la natura apparentemente pacifica e non controversa di questa prescrizione, egli proseguiva, occorreva comunque tenere presente che esistevano zone grigie che ne rendevano talvolta difficoltosa l'applicazione. In particolare, il problema si presentava particolarmente per l'attività dei membri dell'esecutivo che erano al tempo stesso membri del Governo (in quanto tali corresponsabili della determinazione e del perseguimento dell'indirizzo politico di quest'ultimo) e capi di un ramo dell'amministrazione pubblica. E per quanto si ritenesse esistente "una certa forma di indipendenza dell'apparato amministrativo nei confronti del potere politico" (122), come notava Crisafulli richiamando alcune prese di posizione di M.S. Giannini, rimaneva il problema di identificare un discrimine chiaro tra l'una e l'altra sfera. Esposito, al proposito, si limitava a notare come l'eventuale ingerenza dei partiti nell'attività dei Ministeri sarebbe stata assai difficile da sanzionare perché da considerare "lecita quando tragga impulso da motivi politici, e tenda perciò [...] a determinare la politica nazionale" e invece "da condannare quando sia determinata da privati interessi" (123).

Se ai partiti era dunque fatto divieto di ingerirsi nelle decisioni della pubblica amministrazione, similmente e a maggior ragione andava da ritenersi radicalmente esclusa "ogni possibilità di lecita influenza dei partiti sulla giurisdizione e sui giudici che la nostra Costituzione vuole autonomi, indipendenti da ogni altro potere e sottoposti solo alla legge" (124). Sul punto fu ancora più esplicito, alcuni anni dopo, Crisafulli, che non rinunciò a lanciare una stoccata ad uno dei grandi temi cari alla sua stessa parte politica: "Poiché non mancano alcuni che vanno farneticando di elezioni di giudici, e dei giudici popolari per ogni dove [...], è bene sottolineare che l'intero *corpus* delle norme costituzionali sulla funzione giurisdizionale rivela

(122) CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, cit., p. 217.

(123) ESPOSITO, *I partiti*, cit., pp. 235-236.

(124) Ivi, p. 231.

chiarissimamente la prevalenza del principio garantista sul principio democratico” (125).

Ma ulteriori vincoli all’attività dei partiti, nonché qualche delicato problema interpretativo, poneva anche il divieto del vincolo di mandato contenuto nell’art. 67. Crisafulli lo riteneva il principale punto di emersione de “l’anima liberale accanto all’anima democratica nella vigente Costituzione”, ma non per questo — come ebbe a scrivere anche Mortati — esso poteva essere considerato “un mero relitto storico” (126). Mortati, ad esempio, citando il caso dell’interpretazione combinata dell’art. 67 con gli artt. 49 e 72 della carta, traeva la conclusione che in caso di dimissioni o espulsione del Deputato dal proprio gruppo di appartenenza, “lo Stato, proprio in omaggio alla distinzione fra l’organizzazione statale e quella del partito” dimostrava di agire con l’obiettivo di “salvaguardare la possibilità di far prevalere sulle valutazioni ispirate all’interesse del partito quelle di carattere generale da parte di ogni parlamentare” (127). E ad analoghe conclusioni perveniva anche Crisafulli, che rinveniva nell’art. 67 un principio ostativo alle “implicazioni estreme che volessero trarsi dal combinato disposto degli artt. 1 e 49: revocabilità dei mandati, perdita del mandato in conseguenza di espulsioni o dimissioni dal partito, e simili” (128).

Inoltre, sia Mortati sia Crisafulli non mancarono di ricordare tra i limiti invalicabili dai partiti il rispetto dei poteri e delle competenze della Corte Costituzionale (129) e del Presidente della Repubblica (130), organi eminentemente *super partes* chiamati, il primo a rappresentare null’altro che “l’unità nazionale” (come dalla lettera dell’art. 87) ed il secondo ad applicare imparzialmente la norma

(125) CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, cit., p. 216. Sulla estraneità della giurisdizione rispetto all’indirizzo politico come costante del pensiero crisafulliano cfr. D. NOCILLA, *La forma di governo*, in *Il contributo di Vezio Crisafulli alla scienza del diritto costituzionale. Atti delle giornate di studio di Trieste 1-2 ottobre 1993*, Padova, Cedam, 1994, in particolare pp. 137-138.

(126) MORTATI, *Note introduttive*, cit., p. 140, nota n. 33.

(127) *Ibidem*.

(128) CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, cit., p. 214.

(129) *Ivi*, p. 216.

(130) *Ibidem*; MORTATI, *Note introduttive*, cit., p. 140.

costituzionale, erigendosi a “*viva vox constitutionis*” (131). Del resto, come notava Esposito, “la Costituzione limita la influenza dei partiti al campo proprio degli organi legislativi e del governo” (132) e questa rappresentava di per sé una limitazione assai profonda alla loro azione, inibendo ogni altra ingerenza in sfere diverse da quelle.

La dottrina giuspubblicistica cresciuta negli anni Trenta, pertanto, per quanto perfettamente — e spesso enfaticamente — disponibile e ad affidare ai partiti il ruolo di principale cinghia di trasmissione tra dimensione sociale e dimensione istituzionale, non abdicò mai al proprio ruolo e mantenne sempre una doverosa e opportuna visione di insieme, collocando le forze politiche all’interno del complessivo sistema descritto dalla carta del 1948 e non mancando di sottolineare come esso, se da un lato forniva ai partiti una preziosissima legittimazione e un ampio mandato d’azione, dall’altro però imponeva loro anche numerosi e non meno rilevanti vincoli.

Tra quelli derivanti dall’ordinamento inteso come sistema giuridico vincolante ed obbligatorio, una menzione a parte va fatta per quello che possiamo considerare come il limite primario imposto ai partiti politici, perché previsto dallo stesso art. 49 che ne costituzionalizzava la presenza. Si fa riferimento alla prescrizione con la quale la norma impone il rispetto del “metodo democratico”, sintagma evocativo ma che non brillava per precisione se è vero, come si è visto, che sull’interpretazione di esso si sollevò un acceso dibattito già in sede costituente.

Fu Mortati a sottolineare come il vincolo in esso contenuto fosse da considerarsi come “particolarmente significativo” (133) nel panorama dei complessivi limiti imposti ai partiti dalla constatazione della necessaria alterità tra i due ordinamenti: quello di Stato e quello di partito. Come si è visto, il giurista calabrese era stato tra coloro che più si erano spesi in sede costituente, e ancora prima in Commissione Forti, per una formulazione dell’art. 49 che prevedesse almeno un minimo controllo sulla democraticità interna dei partiti politici, da affidarsi rigorosamente ad un organismo *super partes*. Il

(131) CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, cit., p. 217.

(132) ESPOSITO, *I partiti*, cit., p. 232.

(133) MORTATI, *Note introduttive*, cit., p. 141.

fallimento di tali tentativi lo obbligava quindi ad ammettere, per onestà intellettuale, che il “significato più pregnante” della norma, ossia quello “voluto mettere in maggior rilievo dal costituente, è quello che si riferisce all’assicurazione delle condizioni cui rimane legata l’alternativa al potere delle forze politiche” (134). Mortati, in altre parole, avendo ben chiaro che il costituente italiano aveva voluto escludere dall’operatività del vincolo imposto dal metodo democratico ogni controllo sulla vita interna dei partiti, scelse di non far rientrare dalla finestra dell’interpretazione quanto era uscito dalla porta in sede costituente. Pur tuttavia, manifestò una volta di più quanto poco sensata gli sembrasse una norma votata unicamente a prescrivere il rispetto delle “garanzie per la libera formazione della pubblica opinione e per il pacifico svolgimento della lotta politica”, non rinunciando a ricercare — stavolta sul piano dei contenuti sostanziali (135) — un significato più pregnante a quel controllo che, obtorto collo, egli aveva accettato essere applicabile unicamente all’attività esterna dei partiti. Pur tuttavia, se Mortati non ritenne di dover desumere dalla lettera dell’art. 49 l’obbligo per i partiti di adottare un’organizzazione interna democratica, ciò non significava comunque che tale adozione non risultasse in ogni caso caldamente consigliabile sotto il profilo della opportunità. All’indomani dell’entrata in vigore della carta, fu questa la battaglia che Mortati condusse, fuori e dentro suo partito. Il punto di partenza era rappresentato sempre dalla intima convinzione che “i partiti non [avrebbero potuto] esplicare la loro funzione di strumenti di democratizzazione dello Stato, se non fossero [stati] costituiti essi stessi su basi demo-

(134) *Ibidem.*

(135) Mortati sostenne infatti la seguente tesi: poiché lo stato doveva farsi garante de “l’esigenza della stabilità e della certezza nei rapporti subiettivi”, e considerando che “tale stabilità sarebbe compromessa se non si avesse cura di adeguare i mutamenti legislativi promossi dal partito al governo [...] al grado di maturazione che essi abbiano conseguito nello spirito pubblico, così da poter essere accettate e mantenute, almeno entro certi limiti, dal partito di diverso colore che subentri successivamente nell’esercizio del potere”, ecco che il rispetto del metodo democratico imposto dall’art. 49 poteva ben tradursi in un divieto di “superare i limiti oltre i quali le direttive del partito contrastano con gli interessi più duraturi della collettività nazionale”. Cfr. MORTATI, *Note introduttive*, cit., p. 141.

cratiche”⁽¹³⁶⁾ e pertanto, a chi nella DC proponeva di mantenere l’unità del partito annullando ogni dialettica interna e appellandosi all’educazione spirituale e alla coscienza morale degli iscritti per “creare un’atmosfera di fiducia verso i dirigenti, cui deve rimanere affidata la responsabilità delle concrete realizzazioni politiche”⁽¹³⁷⁾, Mortati rispondeva che tale punto di vista “appar[iva] in contrasto con il concetto stesso di democrazia”⁽¹³⁸⁾. E ad esso egli contrapponeva un’articolata proposta, volta a mettere a punto e a perfezionare molteplici strumenti di dibattito e discussione interna al partito, in maniera tale da far emergere le opinioni dissenzienti per convogliarle in un dibattito trasparente allo scopo di riuscire a sintetizzarle. E una medesima risposta rivolgeva a coloro che attribuivano, già nel 1949, “la carenza di funzionamento del parlamento alla « partitocrazia », al dominio cioè delle oligarchie di partito sui singoli rappresentanti popolari”⁽¹³⁹⁾. Il rimedio contro le degenerazioni delle istituzioni rappresentative era, per Mortati, “da vedere non nella eliminazione dei gruppi, che traggono la loro ragion d’essere dalla organizzazione del suffragio, necessaria a realizzare una democrazia di massa, bensì nelle garanzie di democrazia interna dei gruppi stessi, e prima ancora dei partiti di cui essi sono espressione”, spingendosi a suggerire anche alcune soluzioni, quale quella di istituire “organi interni, con funzione para-giurisdizionale, abilitati a far valere i diritti dei singoli membri pur di fronte alla direzione del partito”⁽¹⁴⁰⁾.

Il problema era stato avvertito ed impostato — seppur non più di tanto sviluppato — anche da Crisafulli, che ribadendo, come si è ricordato sopra, la natura strumentale dei partiti politici, da considerare come mezzi messi a disposizione del cittadino per influire sull’indirizzo politico dello Stato, ricordava come la loro centralità ponesse “una serie di problemi tra i più suggestivi, ma anche tra i più

⁽¹³⁶⁾ C. MORTATI, *La Democrazia Cristiana*, in « Per l’azione », 1949, nn. 10-11, ora in ID., *Raccolta di scritti*, cit., vol. IV, pp. 52-53.

⁽¹³⁷⁾ Ivi, p. 51.

⁽¹³⁸⁾ Ivi, p. 52.

⁽¹³⁹⁾ C. MORTATI, *Sulla funzionalità delle istituzioni rappresentative*, in « Cronache sociali », 1949, n. 21, ora in ID., *Raccolta di scritti*, cit., vol. IV, p. 77.

⁽¹⁴⁰⁾ Ivi, p. 78.

delicati del diritto costituzionale contemporaneo”. Il più significativo dei quali era probabilmente rappresentato dallo spostamento della problematica relativa a “l’esigenza della garanzia del giuoco democratico e delle libertà individuali [...], dal piano della organizzazione statale, al piano della organizzazione interna degli stessi partiti” (141).

Decisamente più penetrante fu invece la posizione di coloro che ritennero che un obbligo di democraticità interna dei partiti politici potesse farsi derivare senz’altro dalla stessa interpretazione dell’art. 49 della carta. L’espressione in esso contenuta, notava ad esempio Pierandrei, “sebbene nella sua lettera appaia riferirsi ai rapporti esterni tra i partiti, nel suo spirito non può non volere la democrazia anche all’interno dei partiti” (142), per una banale questione di coerenza sistemica nella complessiva interpretazione dell’ordinamento. E ancora più articolata fu l’analisi dedicata al problema da Esposito. Anch’egli, pur riconoscendo che “in assemblea costituente fu esplicitamente rigettata la proposta di imporre ai partiti una interiore struttura democratica”, riteneva che la stessa composizione dell’art. 49 ne imponeva l’obbligo, pena, altrimenti, la completa perdita di senso di quella norma della carta. La possibilità per i singoli cittadini di contribuire effettivamente alla determinazione della politica nazionale, per Esposito, era infatti subordinato ad una precondizione indispensabile e cioè che essi fossero messi in condizione di determinare “l’indirizzo dei partiti, attraverso cui dovrebbero concorrere in seconda istanza a determinare l’indirizzo politico dello Stato” (143). E non valeva argomentare, come pure alcuni autorevoli commentatori avevano fatto (144), che avendo la carta imposto un obbligo di democraticità interna alle organizzazioni sindacali ma non ai partiti politici, se ne doveva dedurre che il legislatore costituente avesse inteso esplicitamente escludere tale

(141) CRISAFULLI, *Aspetti problematici*, cit., p. 164.

(142) F. PIERANDREI, *La nostra Costituzione* (1958), ora in Id., *Scritti di diritto costituzionale*, vol. II, Torino, Giappichelli, 1964, p. 429.

(143) ESPOSITO, *I partiti*, cit., p. 235.

(144) Cfr. ad esempio A. PREDIERI, *I partiti politici*, in *Commentario sistematico alla nuova Costituzione*, a cura di A. Levi e P. Calamandrei, Firenze, Barbera, I, 1950, pp. 171 e ss., nonché P. BISCARETTI DI RUFFIA, *I partiti politici nell’ordinamento costituzionale*, Pavia, Tip. M. Ponzio, 1950.

obbligo per questi ultimi. Perché Esposito rovesciava arditamente questa tesi, fornendo alla discrepanza di trattamento tra partiti e sindacati una spiegazione completamente diversa, anche se vagamente tautologica: un'organizzazione sindacale può ben "concludere contratti collettivi anche se non organizzata democraticamente", sosteneva Esposito; mentre invece "i partiti non possono essere strumento perché i cittadini possano concorrere a determinare la politica nazionale, se non abbiano un'organizzazione democratica" (145). Ergo la necessità di inserire la previsione costituzionale sui sindacati, ma non sui partiti, rispetto ai quali essa era da ritenersi sostanzialmente superflua, giacché perfettamente desumibile per via interpretativa.

E su posizioni assolutamente analoghe a quelle di Esposito si collocò anche Ferri, che si spese in particolare per dimostrare che neppure l'esplicito rigetto, in sede costituente, della proposta mortatiana di estendere l'applicabilità del metodo democratico all'organizzazione interna dei partiti, poteva essere assunta come dirimente nell'ottica di escludere tale possibilità dal novero delle potenzialità applicative dell'art. 49. "Allorché la lettera della legge è [...] chiara, non è opportuno ricavare da altre fonti la *mens legis*" (146), affermava Ferri. E che la lettera dell'art. 49 fosse chiara, era per il nostro giurista di tutta evidenza: essa garantiva un fondamentale diritto non ai partiti ma a tutti i cittadini, elettori o non elettori che fossero. Ora, il cittadino elettore aveva già a disposizione alcuni strumenti utili per indirizzare la politica nazionale, attraverso il corpo elettorale e le assemblee parlamentari da questo elette e poiché l'organizzazione dell'uno come delle altre era chiaramente improntata al metodo democratico, se l'organizzazione interna del partito non fosse stata strutturata nel medesimo modo, egli concludeva, il cittadino elettore in esso impegnato avrebbe subito una incomprensibile *deminutio* dei propri diritti politici. Per non parlare del *vulnus* ancora più grave che avrebbe subito il cittadino non elettore, per il quale "non può esservi altra possibilità di concorrere alla determinazione della politica nazionale se non in seno al partito" (147). Ammettere la

(145) ESPOSITO, *I partiti*, cit., p. 235, nota n. 48.

(146) FERRI, *Studi sui partiti politici*, cit., p. 134.

(147) Ivi, p. 136.

possibilità di un'organizzazione interna anti-democratica di quest'ultimo avrebbe quindi causato a tale cittadino la gravissima lesione di un suo fondamentale diritto costituzionale.

Aldilà della maggiore o minore correttezza, della maggiore o minore capacità esplicativa propria delle differenti argomentazioni, quanto più importa sottolineare è che la maggior parte della dottrina si schierò decisamente a favore della necessità che i partiti politici si dessero una organizzazione interna democratica. Se buona parte di essa la ritenne addirittura già esigibile, sulla scorta di un'interpretazione estensiva dell'art. 49 (Ferri, Esposito), altri la ritennero auspicabile per altre vie. Si è già detto delle posizioni di Mortati e Crisafulli, ma nei primi anni di vigenza della Costituzione repubblicana, si moltiplicarono le invocazioni di una più esatta e pregnante disciplina giuridica dei partiti politici; per risolvere *de iure condendo* quanto non pareva possibile ottenere attraverso l'interpretazione del diritto positivo vigente.

Le tesi di chi invocava un intervento regolativo sul tema prendevano generalmente le mosse dalla constatazione della sostanziale inadeguatezza della lettera dell'art. 49, contro la quale, come si è già avuto modo di accennare, si levò a più riprese, nel corso dei lavori della Costituente la voce di Calamandrei. Ma l'esigua formulazione di quell'articolo non passò inosservata neppure agli occhi dei commentatori esterni all'Assemblea. Fu la prima cosa, ad esempio, che sottolineò Carlo Lavagna nelle sue *Impressioni e proposte sulla «forma di governo»*, saggio col quale egli commentò, nel 1947, il progetto di Costituzione redatto dalla Commissione dei 75. Il suo fu un elegante *j'accuse* nei confronti dei partiti politici, il primo che giunse loro da parte di un esponente di quella parte di dottrina protagonista della cesura della fine degli anni Trenta. Quel "modestissimo articolo" che i partiti politici avevano elaborato per disciplinare la loro stessa presenza in Costituzione, affermava Lavagna, "nulla dice e fa quasi pensare a chi a questo mondo si senta scettico e maligno, che gli « autori » della Costituzione abbiamo voluto mantenersi *legibus soluti*" (148). Non si trattava di una dimenticanza

(148) C. LAVAGNA, *Alcune impressioni e proposte sulla «forma di governo»*, in «Annuario di Diritto comparato e di Studi legislativi», 1947, ora in Id., *Ricerche sul sistema normativo*, Milano, Giuffrè, 1948, p. 109.

da poco per chi, come Lavagna, riteneva i partiti “l’elemento attivo e propulsore dell’intero ingranaggio costituzionale. Disciplinare minutamente questo ingranaggio e trascurare i partiti”, aggiungeva infatti, “è un po’ come costruire un motore elettrico dimenticando l’attacco alla corrente” (149). Significava cioè “arrestare la funzione del diritto proprio là dove essa si dimostra[va] più necessaria” e, per questo motivo, Lavagna non solo invocò una disciplina della materia, ma si avventurò anche a tratteggiarne i contenuti minimi, tra i quali spiccava un obbligo per i partiti di registrazione presso la Corte Costituzionale, condizionato ad un accertamento di costituzionalità da effettuarsi da parte della stessa Corte, sulla base di una verifica di “conformità degli statuti ai principi democratici accolti nella Costituzione” (150). L’esistenza di un “controllo statale sulle procedure interne dei partiti” (151), nella sua ottica, per quanto delicata, rispondeva pertanto allo scopo di renderli idonei, come del resto tutta la dottrina chiedeva in maniera sostanzialmente concorde, a svolgere pienamente la loro funzione di strumenti di inserimento della volontà popolare nelle istituzioni dello Stato. Del resto, volendo guardare ai partiti con uno sguardo sufficientemente disincantato, notava ad esempio Perticone, appariva abbastanza evidente che le relazioni interne ad essi risultavano non differenti da quelle proprie di tutti i gruppi sociali, nelle quali era possibile rinvenire anche un tipico “rapporto di comando e di obbedienza. Allora è chiaro che questo rapporto, che è il tipico rapporto giuridico, deve essere regolato dal diritto, dal diritto di tutti e non dal diritto interno che l’organizzazione dà a sé stessa” (152).

L’elenco delle voci dottrinali propense a ritenere insufficiente la regolamentazione prevista dall’art. 49 e necessaria, quindi, una più precisa e stringente disciplina della materia, potrebbe continuare

(149) Ivi, p. 110.

(150) Ivi, p. 111.

(151) Ivi, p. 112.

(152) G. PERTICONE, *Rappresentanza politica e partito nello Stato contemporaneo*. Relazione tenuta al Congresso di scienze politiche, tenuto a Zurigo nel 1949, ora in ID., *Scritti sul regime di massa*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 188.

ancora, senza tuttavia cambiare il senso del ragionamento sin qui svolto ⁽¹⁵³⁾, del quale, a questo punto risulta opportuno tirare le fila.

Il punto di partenza di tutta questa nostra ricostruzione è coinciso — e non poteva essere altrimenti — con la straordinaria apertura di credito dimostrata dalla dottrina giuspubblicistica cresciuta professionalmente negli anni Trenta, nei confronti dei partiti politici. Non poteva essere altrimenti, dicevamo, perché era la prima volta nella storia costituzionale italiana che la dottrina, o almeno parte di essa, riconosceva alle forze politiche un ruolo centralissimo all'interno delle proprie teoriche costituzionali. Un tale riconoscimento segnava quindi un fondamentale momento di discontinuità, ma non si trattò di una rottura inattesa, né tantomeno — come visto — di un atteggiamento conseguente alla costituzionalizzazione del ruolo dei partiti operato dal costituente italiano. Mettere le forze politiche al centro delle proprie interpretazioni fu, per quella parte di dottrina, una conseguenza logica e del tutto coerente di un altro — e più significativo — mutamento di paradigma. Si allude, cioè a quella epocale transizione dalle teorie dello Stato alle dottrine della costituzione, che in Europa si era sviluppata a partire dagli anni Venti, sulla scorta delle grandiose e antitetiche ricostruzioni di Kelsen e Schmitt e che in Italia cominciò a delinarsi nettamente, invece, con la cesura di fine anni Trenta, per culminare poi in epoca repubblicana. La cifra più caratteristica di quella rivoluzione copernicana, infatti, è rappresentata dal tentativo di giungere finalmente a coniugare le due dimensioni che la scienza del diritto pubblico di rito orlandiano aveva sempre curato di tenere ben separate: quella della politica e quella del diritto. Non si trattava, sia chiaro, né di giuridicizzare *tout court* la politica, né — tantomeno — di politicizzare il diritto, ma di individuare un terreno — che per l'appunto era il terreno della costituzione — in cui la vitalità e la creatività della

⁽¹⁵³⁾ Nello stesso senso cfr. anche CURCI, *L'organizzazione dello Stato e i partiti*, cit., nonché M. D'ANTONIO, *La regolazione del partito politico (Saggio introduttivo alla I edizione del 1958)*, in *Il partito politico di fronte allo Stato, di fronte a sé stesso. Raccolta degli statuti dei partiti, dei regolamenti dei gruppi parlamentari, rassegna della giurisprudenza, progetti di disciplina legislativa, legge sul finanziamento e bilanci*, a cura di M. D'Antonio e G. Negri, Milano, Giuffrè, II ed., 1983.

prima avessero potuto incontrarsi e fondersi con la certezza e con l'ordine che erano propri del secondo.

Ora, se questo è — come ci pare — il punto di osservazione più idoneo per comprendere appieno il modo col quale i costituzionalisti guardarono al partito politico, si tratta di cogliere tutte le sfaccettature e le conseguenze che questo punto di osservazione comporta. Da un lato, infatti, le dottrine della costituzione rappresentavano certamente il presupposto fondamentale che legittimava non solo l'ingresso dei partiti nelle teorie costituzionali, ma anche il loro ruolo centralissimo di elementi propulsori del sistema. D'altro canto, le dottrine della costituzione rappresentavano però anche il limite stesso all'attività delle forze politiche, perché queste ultime traevano la loro ragion d'essere proprio dalla necessità di vitalizzare e di far funzionare efficacemente il sistema. Occorre dunque tenere sempre presente entrambe queste esigenze per comprendere il complessivo atteggiamento che la giuspubblicistica tenne nei confronti dei partiti politici. Ad essi assegnò un ruolo essenziale ed insostituibile, ma senza mai dimenticare di sottolinearne la necessaria e intrinseca subordinazione allo scopo ultimo, ossia il buon funzionamento dell'ordinamento costituzionale. L'apertura di credito che i giuristi fecero ai partiti, pertanto, non si tradusse mai in un mandato in bianco, ma — al contrario — si sostanziò nel riconoscimento di un ruolo che, proprio perché vitale comportava anche, e forse soprattutto, un enorme carico di responsabilità.

5. *Partito della democrazia versus partito della costituzione? La prima legislatura repubblicana.*

A questo punto, si tratta allora di esaminare come i partiti, nei primi anni di vita repubblicana, svolsero il ruolo loro assegnato. Tenendo fermo, naturalmente, il punto di osservazione sin qui adoperato e cioè quello della scienza del diritto costituzionale, spostando così la nostra attenzione dal *sollen* al *sein* delle dottrine da essa elaborate sul partito. Per scoprire che l'idillio tra partiti politici e costituzionalisti, a dire il vero, si ruppe piuttosto in fretta, lasciando il campo a prese di distanza prima e a critiche poi, che, con gli anni, si fecero sempre più frequenti e mirate.

Alcune di esse, del resto, sono già emerse. Si pensi ad esempio, alle osservazioni sull'insufficiente formulazione dell'art. 49, che chiamavano direttamente in causa gli autori della Costituzione e che si tradussero in una critica implicita (quali quelle di Esposito o Ferri), o esplicita (si pensi alla presa di posizione di Lavagna o a quelle di Mortati in sede costituente) dell'operato dei partiti, dimostratisi evidentemente più sensibili alle ragioni — magari anche legittime — della politica e dei suoi rapporti di forza, che non a quelle di coerenza sistematica dell'ordinamento. Un richiamo, quello diretto ai partiti sollecitandoli ad un più pieno adempimento del proprio ruolo, che Mortati aveva garbatamente espresso già nel 1946 in uno scritto dal significativo titolo *Ombre sulla Costituente* ⁽¹⁵⁴⁾, e che ribadì in occasione della già citata polemica sulla mancata differenziazione del criterio rappresentativo per l'elezione della seconda Camera, attribuita proprio ad una certa arretratezza culturale della classe dirigente italiana, causata anche dall'ancora insoddisfacente selezione del personale da parte delle forze politiche.

Ad essere sollecitata era insomma proprio quella teorizzazione del partito della democrazia, che si è inteso sintetizzare nel capitolo precedente e che adesso era chiamata a confrontarsi con la normatività della carta costituzionale, con la Costituzione, cioè, intesa come norma giuridica ⁽¹⁵⁵⁾. È proprio da tale confronto infatti che dipendevano le sorti delle elaborazioni sul partito prodotte dalla classe politica e dalla dottrina, che avrebbero potuto convergere in maniera produttiva oppure divaricarsi inesorabilmente. Si trattava, si badi bene, di una scelta che era pienamente nelle mani dei partiti, i quali, nel passaggio dalla teoresi alla prassi, avrebbero dovuto decidere quale atteggiamento tenere nei confronti della carta e, in

⁽¹⁵⁴⁾ C. MORTATI, *Ombre sulla Costituente*, in « Lo Stato moderno », 1946 ora in ID., *Raccolta di scritti*, cit., vol. I, pp. 409 e ss.

⁽¹⁵⁵⁾ Sulla normatività della costituzione come elemento caratterizzante il passaggio tra Otto e Novecento, cfr. M. FIORAVANTI, *Principio di sovranità e rigidità della costituzione: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Un secolo per la costituzione (1848-1948). Concetti e parole del lessico costituzionale italiano. Atti del Convegno Firenze 11 novembre 2011*, a cura di F. Bambi, Firenze, Accademia della Crusca, 2012, pp. 67e ss.; nonché ID., *Lo Statuto albertino in Dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 25 novembre 2011*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 19 e ss.

maniera particolare, nei confronti di tutto quel robusto sistema di pesi e contrappesi, che essi stessi avevano introdotto in Costituzione per evitare derive autoritarie e che, all'atto pratico, avrebbero però rappresentato un freno non nei confronti di astratte e ipotetiche minacce, ma assai più prosaicamente, nei confronti dell'azione politica di quel partito o di quei partiti che avessero conquistato il potere.

E il sistema di istituti e congegni di garanzia che le stesse forze politiche avevano destinato a questo scopo era ampio ed assai articolato. A cominciare, ad esempio, dallo stesso carattere rigido della carta, a vigilare sul quale è stato posto un organismo *super partes* di straordinario rilievo quale la Corte Costituzionale. Per proseguire poi con l'analogo ruolo di arbitro tra le parti politiche che era chiamato a svolgere il Presidente della Repubblica incaricato, non a caso, di esperire un vaglio *preventivo* di costituzionalità delle leggi, che si somma e non si sostituisce a quello *successivo* esercitato dalla Corte. E poi v'è la garanzia dell'indipendenza della magistratura, che la carta ha inteso non solo affermare, ma garantire effettivamente attraverso il CSM, organo di autogoverno col potere di "assumere tutti i provvedimenti relativi alle persone dei giudici al fine di evitare influenze da parte del potere politico" ⁽¹⁵⁶⁾. E infine, occorre fare menzione di quella che possiamo considerare una garanzia di fondo che attraversa l'intero testo costituzionale e che, proprio in quanto tale, rappresenta probabilmente il tratto più caratteristico della norma fondamentale italiana. Si fa riferimento alla prescrizione di una democrazia pluralista ⁽¹⁵⁷⁾, di una democrazia, cioè, che se da un lato è senz'altro imperniata su un sistema di partiti articolato e plurale, dall'altro però non si esaurisce affatto in esso. Perché a realizzarla concorrono, ad esempio, molti altri elementi: dagli istituti di democrazia diretta, che mettono in condizione il popolo di esprimere direttamente la propria volontà, all'ordinamento regionale, che rappresenta un limite al potere del Governo

⁽¹⁵⁶⁾ L. CARLASSARE, *Strutture di governo e strutture di garanzia nell'attuazione della Costituzione*, in *La Costituzione della Repubblica italiana. Le radici, il cammino*, cit., p. 104.

⁽¹⁵⁷⁾ Ivi, p. 103.

centrale e, al tempo stesso, garantisce una maggiore articolazione territoriale degli interessi da rappresentare.

La carta tratteggia insomma un'idea complessa e articolata della democrazia che, proprio in quanto tale, risulta inconciliabile con concezioni unilateralmente basate sul ruolo delle forze politiche. Queste sono cioè accettate come una *condizione necessaria* all'esistenza della democrazia; ma non possono invece essere considerate come *condizione sufficiente*. Perciò quella parte consistente di dottrina che abbandonò le teorie dello Stato per abbracciare quelle della costituzione e che assunse pertanto la carta del 1948 come stella polare della modernità costituzionale, pervenne naturalmente ad un'idea di partito diversa da quella elaborata dalle forze politiche stesse. I giuristi guardavano infatti a quello che potremmo definire un *partito della costituzione*: un partito, cioè, che si poneva orgogliosamente al centro dell'ordinamento costituzionale, ma con lo scopo ben preciso di servire quest'ultimo, di garantirne il buon funzionamento e la piena attuazione ⁽¹⁵⁸⁾. *Partito della democrazia* e *partito della costituzione*, naturalmente, non erano due ricostruzioni radicalmente antitetiche. Entrambe affondavano le radici nell'idea di partito inteso come *parte totale*, la cui epifania va certamente ricercata in quella riflessione di ampio respiro europeo sviluppatasi a partire dagli anni Venti e Trenta. Ed entrambe ritagliavano ai partiti stessi il ruolo di fondamentali elementi propulsori del sistema politico-costituzionale. Ma diversi erano gli orizzonti ultimi all'interno dei quali queste due idee di partito si dipanavano: mentre quello dell'una si esauriva nella piena realizzazione della Costituzione, quello dell'altra era, per così dire, più elastico. Nel senso che la carta, peraltro scritta dalla stesse forze politiche, rappresentava per il partito della democrazia un orizzonte di massima; fondamentale, certo, ma non perché provvisto di una qualche sacralità. La Costi-

⁽¹⁵⁸⁾ È in tal senso che ci pare possibile concordare con chi, come Sabbatucci, ritiene che “il protagonismo dei partiti è iscritto nei caratteri originari della Repubblica, attiene alle modalità della sua formazione e non rappresenta dunque né una usurpazione né la degenerazione di un modello di per sé virtuoso”. Cfr. G. SABBATUCCI, *Rappresentanza e partiti*, in *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, a cura di U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori, Roma, Carocci, 2004, vol. I, p. 229.

tuzione incarnava piuttosto il punto di equilibrio raggiunto dalle differenti culture politiche nell'atto di sancire le condizioni fondamentali della reciproca convivenza. E, proprio per questo, era in fondo normale pensare che essa dovesse anche risentire delle eventuali alterazioni prodotte dal mutare dei rapporti di forza, nazionali ed internazionali.

Il progressivo distacco tra la dottrina cresciuta negli anni Trenta e i partiti, quindi, si originò proprio a partire da questa differenza di approccio nei confronti della carta. Perché per i giuristi non era affatto sufficiente che le forze politiche si limitassero a rispettare le norme dell'ordinamento. Questo era un comportamento richiesto a tutti i soggetti, individuali o collettivi che fossero. Ai partiti essi richiedevano di adempiere un compito ben più importante: quello cioè di farsi promotori, e in certa parte anche garanti, del buon andamento complessivo del sistema costituzionale; di assumersi cioè la responsabilità di farlo funzionare, di mantenerlo e di promuoverne lo sviluppo.

E fu questa la prima prova che i partiti politici italiani fallirono, venendo meno al principale e prioritario compito che si trovarono di fronte a partire dal 1 gennaio 1948: quello cioè di attuare la Costituzione. La "lentissima fondazione dello Stato repubblicano" (159), per usare la felice espressione usata nel 1981 da Massimo Severo Giannini, fu vissuta infatti dalla dottrina come un vero e proprio tradimento e dopo che i primi due o tre anni della prima legislatura repubblicana trascorsero senza che alcun intervento del legislatore giungesse ad attuare la Costituzione, essa fece sentire decisamente la propria voce. Tra i primi a rilevare l'incongruenza va ricordato Gaetano Azzariti che, al proposito, conìò la fortunata definizione, poi ripresa e resa celebre da M.S. Giannini, di 'costituzione fluida' (160). Azzariti, che certo non era un autore in odore di radicalismo (161), si vedeva costretto a notare, con rammarico, come

(159) M.S. GIANNINI, *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano*, in « Regione e governo locale », I, 1981, n. 6, pp. 17 e ss.

(160) Cfr. M.S. GIANNINI, *La Costituzione « fluida »*, in « Società », 1951, n. 3.

(161) Profondamente legato alla lezione metodologica della scuola giuridica nazionale, Azzariti ha ricoperto incarichi tecnico-ministeriali sia in età giolittiana, sia durante il regime fascista, tanto da venire definito come un "tecnico di vocazione governativa"

l'inattività del legislatore mettesse a repentaglio uno dei caratteri più tipici — e anche più importanti — della carta del 1948: ossia la sua rigidità. L'assenza di ogni intervento attuativo rischiava così di ridurre la carta, secondo Azzariti, ad “un puro programma destinato a non avere mai concreta attuazione”, al punto da rendere “non ingiustificata l'opinione di chi pensa che, dopo tutto, la rigidità della nostra Costituzione risulta molto attenuata dalla sperimentata possibilità della sua inosservanza” (162). Di qui l'amara constatazione di una natura fluida della nostra carta, o sarebbe meglio dire dell'ordinamento costituzionale da essa scaturito, che M.S. Giannini così spiegava: “esiste una costituzione rigida, la quale tuttavia non può trovare applicazione per mancanza delle leggi dirette ad integrarla, e quindi ad attuarla; sicché permangono in vigore delle norme preesistenti, che divergono dal contenuto delle norme costituzionali”. Paradossalmente, però, egli proseguiva, la carta “non è che rimanga modificata da tale permanere in vigore di norme ad essa contrarie” — cosa non augurabile, ma che avrebbe consentito quantomeno di assicurare la certezza del diritto — “appunto perché si tratta di una costituzione rigida” (163). Di qui la disarmante conclusione: “la costituzione non può funzionare come costituzione rigida perché mancano le norme necessarie per assicurare tale suo funzionamento [...]. Ma non può neanche funzionare come costituzione flessibile perché [...] congegnata come costituzione rigida” (164). Il *vulnus* arrecato all'ordinamento dalla inattuazione della carta appariva a M.S. Giannini in tutta la propria gravità ed egli,

(N. TRANFAGLIA, *Dallo Stato liberale al regime fascista. Problemi e ricerche*, Milano, Feltrinelli, 1973, p. 211). Per un ricostruzione della vicenda biografica di Azzariti, cfr. F. LANCHESTER, voce *G. Azzariti* in *Dizionario Biografico degli Italiani*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1988, vol. 34 e ora anche A. MENICONI, *Gaetano Azzariti*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX Secolo)*, cit., vol. I, pp. 135 e ss. Azzariti, peraltro, non fu l'unico esponente vicino alla dottrina tradizionale che denunciò la gravità dell'inattuazione costituzionale. Nello stesso senso si levò, pochi anni dopo, anche la voce di Balladore Pallieri. Cfr. G. BALLADORE PALLIERI, *La Costituzione italiana nel decorso quinquennio*, in « Il Foro Padano », 1954, n. 2., pp. 34 e ss.

(162) G. AZZARITI, *Una minaccia di deformazione della Corte di Cassazione*, in « Il Foro italiano », 1951, parte IV, p. 1.

(163) GIANNINI, *La Costituzione « fluida »*, p. 4 dell'estratto.

(164) Ivi, pp. 4-5 dell'estratto.

riportando il testo di un appello firmato da 34 giuristi a favore di una rapida e decisa attuazione della carta, metteva in guardia proprio le forze politiche che si stavano facendo guidare dalle ragioni della contingenza politica invece che da quelle della correttezza costituzionale. Esse infatti, compromettendo quel comune sforzo di ricostruzione collettiva culminato con l'Assemblea Costituente, finivano per aggravare "la tara antica e ponderosa" del paese: e cioè "la sfiducia di fondo dei cittadini verso i pubblici poteri, e la conseguente *frattura tra cittadini e autorità*" (165). I partiti, dunque, per M.S. Giannini, nel 1951 stavano già mostrando di mancare al proprio ruolo, agendo non già come ponti lanciati tra società e Stato, ma come diaframmi; come elementi cioè che, per la loro autoreferenzialità, finivano per separare invece che per unire le due dimensioni.

Ma se la critica di M.S. Giannini alle forze politiche va estrapolata perché si cela, per così dire, tra le righe del testo, Calamandrei fu, da par suo, assai più diretto e corrosivo. Se inizialmente si sarebbe potuto ingenuamente ritenere "che la lentezza colla quale il governo si accingeva a sbrigare questa eredità di lavoro lasciata dalla Costituente derivasse dalla difficoltà di certi problemi tecnici ed anche dalla necessità di dare la precedenza a leggi ordinarie di carattere urgente", notava il giurista fiorentino nel 1952, "oggi, a distanza di cinque anni, la ingenuità diventerebbe dabbennaggine" (166). Lo stato di salute della Costituzione a pochi mesi dalla fine della prima legislatura appariva a Calamandrei sconcertante: tutto era rimasto come il costituente lo aveva lasciato; e ciò aveva una causa ben precisa: "vi è stata non tanto mancanza di volontà di compiere la Costituzione, quanto deliberata volontà di lasciarla incompiuta" (167). L'inadempienza dolosa, dunque, andava ascritta alla maggioranza democristiana e al governo da essa espresso, che, attraverso quell'atteggiamento che Calamandrei definì "ostruzioni-

(165) Ivi, p. 7 dell'estratto.

(166) P. CALAMANDREI, *Incoscienza costituzionale*, in « Il Ponte », 1952, n. 9, ora in ID., *Scritti e discorsi politici*, a cura di N. Bobbio, vol. I, Tomo I, Firenze, La Nuova Italia, 1966, p. 518.

(167) Ivi, p. 519.

smo di maggioranza” (168), avevano reso la Costituzione paragonabile, secondo la brillante similitudine coniata dal giurista fiorentino, all’*Incompiuta* di Schubert (169). E non solo a causa dei “vuoti che ancora crivella[va]no” (170) la carta. Una panoramica completa dell’inadempimento, infatti, doveva tener conto tanto de “gli organi o gli istituti che dovrebbero esserci e non ci sono ancora”, quanto “del rovescio della medaglia, cioè degli organi che ci sono ancora e che non dovrebbero esserci più” (171). Il risultato, per Calamandrei era desolante: non solo la costituzione materiale vigente in Italia era divenuta qualcosa di completamente diverso rispetto all’originario progetto varato dal costituente, ma, a pochi anni di distanza, non era dato neppure decifrare in cosa consistesse effettivamente quella “specie di irrocervo malamente riducibile nella precisa casella di una definizione” (172) che rappresentava l’ordinamento vigente.

Molte altre pagine potrebbero essere riempite con l’affascinante e sdegnata prosa di Calamandrei verso coloro che avevano ridotto in stato di abbandono la nostra Costituzione. Ma quanto qui più interessa notare sono le ragioni di fondo che egli individuava come le cause di questa disastrosa e dolosa inadempienza. Al fondo di essa, stava infatti proprio la concezione che le forze politiche avevano dimostrato di avere di sé stesse e della carta. Quest’ultima, “per il Parlamento democratico, doveva essere un *prius*, una premessa che si rispetta e non si discute: qualcosa che stava al disopra dei partiti, che era un limite per la stessa maggioranza” (173). Invece, notava Calamandrei, “*il governo al dovere di lealtà costituzionale ha preferito la convenienza politica del partito da cui era formato*” (174).

(168) P. CALAMANDREI, *L'ostruzionismo di maggioranza*, in « Il Ponte », 1953, n. 2, ora in ID., *Scritti e discorsi politici*, cit., vol. I, Tomo I, pp. 546 e ss.

(169) Il riferimento è al celeberrimo *Discorso ai giovani sulla Costituzione*, tenuto nel 1955 da Calamandrei nella sede della Società Umanitaria di Milano.

(170) CALAMANDREI, *Incoscienza costituzionale*, cit., p. 518.

(171) P. CALAMANDREI, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in ID., *Come si fa a disfare una Costituzione* (estratto dal volume *Dieci anni dopo*), Bari, Laterza, 1955, p. 229.

(172) Ivi, p. 299.

(173) CALAMANDREI, *Incoscienza costituzionale*, cit., p. 520.

(174) CALAMANDREI, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, cit., p. 280. In corsivo nel testo originale.

La maggioranza si era cioè fatta guidare unicamente dallo scopo precipuo di mantenere le proprie posizioni di potere e, poiché esse erano più facilmente conseguibili in assenza delle garanzie disposte dalla carta, si preferì lasciarla inattuata. A finire sotto accusa, come è evidente, è proprio quella peculiare interpretazione del partito della democrazia descritta nelle pagine precedenti. Calamandrei la cristallizzò infatti in maniera impeccabile, denunciando che “la maggioranza democristiana, *magnitudine sua laborans*, è stata portata dalla sua stessa onnipotenza schiacciante a identificare la Costituzione con sé medesima; le sorti della Costituzione colle sue proprie sorti elettorali [...]E allora la conclusione, prima appena sussurrata, poi in questi ultimi tempi apertamente proclamata, è venuta da sé: non è il governo che deve adattarsi alle esigenze della Costituzione, è la Costituzione che deve conformarsi alle esigenze di questo governo” (175). Al netto della polemica contingente, Calamandrei rivela quindi quanto di più profondo separava dottrina e partiti: ossia la visione strumentale della Costituzione che questi ultimi andavano dimostrando, antepoendo le proprie ragioni a quelle dell’ordinamento, anziché fecondare e alimentare quest’ultimo con la linfa della politica.

L’ostentata indifferenza versa l’attuazione della carta non fu però l’unico indizio che suggerisse un tale atteggiamento da parte delle forze politiche. Si pensi, ad esempio, alle ricorrenti e paradossali voci, susseguitesi già nel corso della prima legislatura repubblicana, sull’opportunità di una riforma di quella Costituzione che non si era ancora provveduto ad attuare e contro le quali si scagliò con decisione ancora Calamandrei (176).

Ma la prima legislatura repubblicana consegnò ai commentatori anche un’altra discutibile operazione che andava nella medesima direzione; ci si riferisce cioè alla modifica della legge elettorale attuata con la celeberrima (o per alcuni famigerata) L. n. 148 del 1953, immediatamente ribattezzata dalle opposizioni ‘legge truffa’. Non si intende in questa sede ripercorrere la vicenda che portò

(175) CALAMANDREI, *Incoscienza costituzionale*, cit., p. 520.

(176) Ivi, in particolare pp. 523 e ss.

all'approvazione di quella legge o le polemiche che essa scatenò⁽¹⁷⁷⁾, né soffermarsi sul dibattito sollevato dalla alterazione di quello che, pur informalmente, alcuni ritenevano un principio ormai costituzionalizzato, ossia il principio proporzionale⁽¹⁷⁸⁾. Interessa di più sottolineare, invece, le potenziali conseguenze sui complessivi equilibri costituzionali dettati in materia di forma di governo che la riforma mirava a produrre e la cultura di fondo che spinse la maggioranza a perseguire tale obiettivo.

Sotto il primo profilo, è sufficiente richiamare la lucida critica mossa da Crisafulli alla legge. Questa lo preoccupava soprattutto perché idonea ad istituire “*in fatto* una forma di governo diversa da quella prevista dalla Costituzione”⁽¹⁷⁹⁾, fondandola sul principio — che il giurista riteneva profondamente anti-costituzionale — della onnipotenza della maggioranza parlamentare. Crisafulli fu infatti tra i pochi a non interpretare la nuova legge sulla base di questioni di principio (come ad esempio la natura costituzionale della legislazione elettorale o la supposta coesistenzialità tra ordinamento costituzionale e proporzionalismo), ma sulla base delle conseguenze che essa avrebbe effettivamente prodotto nel complesso sistema di garanzie previste dalla carta. In mancanza della Corte Costituzionale, dei referendum (abrogativo e costituzionale), nonché dell'ordinamento regionale, l'unico contrappeso previsto dalla carta del 1948 che fosse anche effettivamente vigente nel 1952 era rappresentato dal Presidente della Repubblica. Per Crisafulli, però, egli nulla avrebbe potuto di fronte allo strapotere di una maggioranza parlamentare garantita dal premio previsto dalla legge 148/1953 che, peraltro, per le sue dimensioni, avrebbe consentito alla maggioranza, “col concorso di pochi altri voti che sarebbe [stato] facile, caso per

⁽¹⁷⁷⁾ Per maggiori approfondimenti sul tema cfr. M.S. PIRETTI, *La legge truffa. Il fallimento dell'ingegneria politica*, Bologna, Il Mulino, 2003, nonché G. QUAGLIARIELLO, *La legge elettorale del 1953*, Bologna, Il Mulino, 2003 e anche C. RODOTÀ, *Storia della legge truffa*, Roma, Edizioni associate, 1992.

⁽¹⁷⁸⁾ Sul dibattito giuridico sviluppatosi al riguardo, sia consentito rimandare a M. GREGORIO, *Il premio di maggioranza nel pensiero costituzionale italiano. La legge 148/1953*, in *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, a cura di A. Chiaramonte e G. Tarli Barbieri, Roma, Carocci, 2011, pp. 59 e ss.

⁽¹⁷⁹⁾ V. CRISAFULLI, *La maggioranza parlamentare e i suoi limiti in Italia*, in « Società », 1952, n. 4, p. 681.

caso, racimolare qua e là in altri settori” (180), di modificare da sola la Costituzione stessa. In sostanza, per Crisafulli, lo spirito della carta veniva violato due volte: in primo luogo perché si vanificava il sistema di garanzie da essa predisposto e, in secondo luogo, perché veniva ridotto a “vizio di origine” o a “circostanza contingente e occasionale (e per di più deplorabile)” quello che egli riteneva invece “un contenuto tipico dell’ordinamento repubblicano”: ossia il suo essere plurale e “convenzionale” (181), carattere che trovava nell’intrinseca limitazione del potere della maggioranza parlamentare il suo tratto distintivo (182).

In definitiva, la classe politica italiana, nel corso della prima legislatura repubblicana si dimostrò assolutamente disponibile a forzare i confini della carta costituzionale per perseguire non tanto le proprie utilità politiche, ma una precisa idea di democrazia che essa riteneva, nella contingente crisi internazionale che divideva il mondo in due blocchi contrapposti, coincidere in maniera esclusiva con una determinata visione politica. Quanto si intende affermare è che la classe dirigente democristiana, con la legge elettorale del 1953 intendeva davvero proteggere la democrazia (183). Solo che quella democrazia non coincideva con la Costituzione, ma con la propria cultura politica, che si decise per l’appunto di proteggere anche a costo di andare contro la carta del 1948. È assai indicativa, al proposito, una lettera di De Gasperi a Sturzo dell’estate 1952, nella quale parlando del pericolo rappresentato dal comunismo e della necessità di proteggere da esso la neonata democrazia italiana

(180) Ivi, p. 684.

(181) Ivi, p. 681. Di “costituzione convenzionale” aveva parlato anche Giannini. Cfr. M.S. GIANNINI, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in « Rivista giuridica del lavoro », 1949, n. 1.

(182) Sul punto non poteva invece convenire Mortati, che si ispirava ad una idea della maggioranza del tutto differente. Pur tuttavia, anche agli occhi del costituzionalista calabrese la legge del 1953 sembrava “contrastare” più che con singole disposizioni, con lo spirito informatore dell’intero sistema che tende ad assicurare una corrispondenza fra la distribuzione delle forze politiche nel parlamento e quella esistente nel paese”. Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1955, III ed., p. 266.

(183) Per una ricostruzione di lungo periodo dell’idea di ‘democrazia protetta’, cfr. F. MAZZEI, *Liberalismo e ‘democrazia protetta’. Un dibattito alle origini della Repubblica italiana*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011.

concludeva: “In verità, o questa terribile minaccia esiste, e allora tutta la nostra politica si giustifica, o è immaginaria [...] e allora hanno ragione *non i costituzionalisti che si richiamano ai sacri testi*, ma i social-comunisti che ne vogliono abusare” (184). Di fronte alla temperie della politica, la Costituzione quindi perse immediatamente ogni sacralità e, lungi dal rappresentare un baluardo di libertà, venne retrocessa al rango di mero strumento politico. E i costituzionalisti, di conseguenza, divennero i custodi di un’ortodossia vuota, largamente sconnessa dalla realtà.

È esattamente questo modo di guardare alla Costituzione che segnerà il progressivo allontanamento della giuspubblicistica dai partiti nei primissimi anni di vita repubblicana. Perché, in fin dei conti, la cifra profonda della prima legislatura è proprio quella di una “democrazia parlamentare essenzialmente costruita intorno alla forza [...] dei partiti politici, considerati come i soggetti assolutamente decisivi nel funzionamento della democrazia, mentre l’innovativa articolazione istituzionale configurata in Costituzione viene considerata qualcosa di sovrastrutturale e comunque non decisiva nella qualificazione della nuova democrazia” (185).

6. *Le critiche ai partiti e la ricerche di nuove vie: la « Giurisprudenza costituzionale ».*

La prima legislatura repubblicana aveva consegnato quindi alla scienza giuridica la rappresentazione plastica di un sistema di partiti decisamente propenso ad anteporre i propri interessi di bottega alle ragioni della Costituzione. Era quindi ovvio che le disfunzioni sistematiche provocate da questo atteggiamento fossero più ampie della pur grave inattuazione costituzionale. I giuristi ebbero modo di esplorarle quando, dopo i primi cinque anni di funzionamento delle istituzioni repubblicane, cominciarono ad esprimere le prime parziali valutazioni sull’esperienza trascorsa. Nel farlo, essi focalizzarono infatti l’attenzione sul ruolo complessivamente svolto dai partiti

(184) La citazione è tratta da SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti*, cit., p. 267. Il corsivo è mio.

(185) U. DE SIERVO, *La mancata riforma delle istituzioni politiche*, in *La prima legislatura repubblicana*, cit., vol. I, p. 13.

all'interno dell'ordinamento, a partire da quella fondamentale funzione che rappresentava la stessa ragion d'essere del loro riconoscimento costituzionale: e cioè la funzione di ponti tra società ed istituzioni.

Prima di procedere in tal senso, però, è necessario fare un doveroso distinguo. Occorre cioè non confondere questa progressiva presa di distanza della giuspubblicistica dalle forze politiche, con la polemica contro la partitocrazia, neologismo introdotto nel dibattito italiano dalla pungente penna di Maranini ⁽¹⁸⁶⁾, che cominciò a diffondersi in Italia negli stessi anni. Dalla nuova tribuna rappresentata dalla Facoltà di scienze politiche Cesare Alfieri di Firenze, Maranini stigmatizzò infatti la partitocrazia come una degenerazione del parlamentarismo prodotta dalla tendenza dei partiti a sostituirsi allo Stato. “Nel momento in cui lo Stato [...] abdica di fronte al partito, il lungo ciclo evolutivo del sistema costituzionale e poi parlamentare si conclude paradossalmente con il rinnegamento dei suoi principi essenziali” ⁽¹⁸⁷⁾. Cedere al partito, dunque, per lo Stato significava negare la sua più intima essenza e tutta la storia che, col passare dei secoli, lo aveva condotto alla sua forma moderna. È evidente, pertanto, che siamo di fronte ad una critica affatto differente da quella che negli stessi anni stava portando avanti la giuspubblicistica ⁽¹⁸⁸⁾. La differenza di approccio affonda infatti le

⁽¹⁸⁶⁾ Sul pensiero di Maranini, si segnalano: E. CAPOZZI, *Il sogno di una costituzione. Giuseppe Maranini e l'Italia del Novecento*, Bologna, Il Mulino, 2008; A. CAMPI, *Modelli di storia costituzionale in Giuseppe Maranini*, Roma, Pellicani, 1995; L. BORSI, *Classe politica e costituzionalismo: Mosca, Arcoleo, Maranini*, Milano, Giuffrè, 2000. Particolarmente pregevoli risultano inoltre gli Atti del convegno fiorentino che la Cesare Alfieri ha organizzato nel 2002 per celebrare il centenario della nascita di Maranini, adesso raccolti nel volume *Istituzioni e poteri nell'Italia contemporanea*, a cura di S. Rogari, Firenze, CET, 2004.

⁽¹⁸⁷⁾ G. MARANINI, *Governo parlamentare e partitocrazia. Lezione inaugurale dell'anno accademico 1949-50*, Firenze, Editrice Universitaria, 1950, p. 28. Ma sul punto si veda anche G. MARANINI, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, Milano, Corbaccio, 1995, pp. 417 e ss.

⁽¹⁸⁸⁾ Non è spregiativa la contrapposizione tra Maranini e il novero degli studiosi di diritto costituzionale. Con essa, si intende piuttosto alludere al difficile rapporto che egli stesso ammetteva di avere con la giuspubblicistica, alla quale intese sempre negare recisamente la “competenza esclusiva [...] nell'esplicazione scientifica del fenomeno ‘stato’” (CAPOZZI, *Il sogno di una costituzione*, cit., p. 112).

radici proprio nel ruolo che i partiti politici avrebbero dovuto svolgere e in ciò che, di conseguenza, si rimproverava loro. Nel pensiero maraniniano residuava certamente un'antica diffidenza (che potremmo ascrivere ad una tradizione culturale *lato sensu* liberale) nei confronti delle forze politiche, ritenute certamente più un pericolo che una risorsa per il corretto funzionamento del sistema costituzionale. L'accusa principale che i critici della partitocrazia rivolgevano loro era quindi quello di fare troppo, di esautorare gli organi dello Stato, di espropriarli dai loro poteri per assumerli direttamente nelle proprie mani; di essere in definitiva troppo presenti e protagoniste. La scienza giuspubblicistica, invece, in un certo senso muoveva loro l'accusa opposta: quella di non assolvere cioè al ruolo costituzionale che erano chiamate a ricoprire; di fare, quindi, troppo poco. E di farlo male.

Sarebbe inutile cercare, al proposito, un *turning point*, un momento tipico cioè in cui collocare esattamente sull'asse temporale quella frattura che si venne a creare tra dottrina e partiti. Né ci fu un singolo evento scatenante. Si trattò, invece, di un percorso scalare e progressivo di allontanamento, di una graduale ma crescente perdita di fiducia che la dottrina maturò nei confronti delle forze politiche, frutto di una sempre più evidente divaricazione tra il *sollen* costituzionale e il *sein* del sistema politico italiano. E se è vero che la maggior parte dei costituzionalisti attese qualche anno per mettere nero su bianco le proprie crescenti perplessità, è altrettanto vero che vi fu anche chi non attese che pochi mesi.

Fu questo il caso di Calamandrei che, dopo appena sei mesi di vita della prima legislatura, denunciò duramente il comportamento tenuto da maggioranza e opposizione, ree a suo avviso di non svolgere affatto il ruolo che l'ordinamento richiedeva loro ⁽¹⁸⁹⁾. Muovendo da una concezione piuttosto originale del Parlamento ⁽¹⁹⁰⁾ e dei partiti stessi ⁽¹⁹¹⁾, Calamandrei riteneva che il primo e

⁽¹⁸⁹⁾ P. CALAMANDREI, *Maggioranza e opposizione*, in « Il Ponte », 1948, n. 7, ora in ora in ID., *Scritti e discorsi politici*, cit., vol. I, tomo I, pp. 368 e ss.

⁽¹⁹⁰⁾ Calamandrei prendeva infatti le mosse da un assunto di fondo: quello della priorità del Parlamento rispetto ai partiti che lo componevano. La centralità dell'istituzione parlamentare nel pensiero di Calamandrei non va però considerata come una rilettura nostalgica del parlamentarismo classico, di tradizione liberale. L'aula parlamen-

non i secondi rappresentasse il luogo deputato a produrre la sintesi politica indispensabile per individuare l'indirizzo dell'azione statale. Sminuendo il processo di sintesi degli interessi che i partiti erano chiamati a svolgere, Calamandrei riteneva che l'unica loro vera funzione costituzionale fosse quella di collaborare alla costruzione di un dialogo parlamentare fecondo, nel quale "dall'incontro della tesi coll'antitesi", potesse poi venire "fuori la sintesi" ⁽¹⁹²⁾. Il fondamentale incontro tra diritto e politica ⁽¹⁹³⁾, tra l'ordine del primo e la vivacità della seconda, poteva dunque avvenire solo in Parlamento, perché, per usare l'aulica metafora del giurista, "le forze politiche sfociano, tutte quante, come un torrente impetuoso che preme sulla ruota di un mulino, sugli ingranaggi degli organi legislativi; è nel

tare cui faceva riferimento il giurista fiorentino non era affatto quel simbolo di neutrale istituzionalità tanto caro alla tradizione ottocentesca, ma, al contrario, l'unico luogo e l'unica concreta modalità di esercizio della democrazia, la cui sostanza profonda veniva ad assumere, quindi, una coloritura chiaramente kelseniana.

⁽¹⁹¹⁾ Il partito che Calamandrei immaginava era infatti un sorta di "partito-programma" (cfr. S. MERLINI, *Piero Calamandrei e la ricostruzione della democrazia in Italia*, in *Piero Calamandrei Rettore dell'Università di Firenze. La democrazia, la cultura, il diritto*, a cura di S. Merlini, Milano, Giuffrè, 2005, p. 40), un partito cioè legato al proprio elettorato da un preciso vincolo (politico, non giuridico) di mandato, che doveva essere preciso e programmatico. Non poteva invece essere meramente ideologico, perché altrimenti sarebbe venuta meno la responsabilità politica nei confronti dell'elettorato e il partito — dotato di una mandato sostanzialmente in bianco — avrebbe più agevolmente potuto svincolarsi dall'onere di contribuire alla ricerca del compromesso parlamentare. Sul punto si veda anche F. LANCHESTER, *I partiti e il sistema elettorale nel pensiero di Calamandrei*, in *Piero Calamandrei. Ventidue saggi su un grande maestro*, a cura di P. Barile, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 431 e ss.

⁽¹⁹²⁾ P. CALAMANDREI, *Maggioranza e opposizione*, cit., p. 370.

⁽¹⁹³⁾ Il passaggio è di fondamentale importanza nella teorica di Calamandrei, perché è quello che consente di garantire una sostanza democratica (garantita dalla concreta partecipazione dei cittadini alla formazione della legge), e non un omaggio meramente formale a quel principio di legalità che sempre ha rappresentato il perno attorno al quale si è sviluppato il suo ragionamento. Sull'importanza del principio di legalità nel pensiero di Calamandrei, cfr. P. GROSSI, *Stile fiorentino. Gli studi giuridici nella Firenze italiana 1859-1950*, Milano, Giuffrè, 1986, pp. 142 e ss., nonché P. CARETTI, *Piero Calamandrei e il problema della Costituzione*, in *Piero Calamandrei. Ventidue saggi*, cit., pp. 357 e ss.

Parlamento che l'urto della politica si acqueta in leggi" (194). La metafora è indubbiamente suggestiva, ma Calamandrei per primo si rendeva conto di quale distanza ci fosse tra il suo modello e la realtà concreta. I due schieramenti di maggioranza e opposizione consegnati al paese dalle elezioni del 1948 avevano da subito mostrato di comportarsi in maniera diametralmente opposta a quella prescritta dal modello. Entrambe si erano infatti arroccate su posizioni contrapposte, negandosi legittimità a vicenda e rendendo così impossibile l'incontro fecondo della tesi coll'antitesi.

L'intervento di Calamandrei, dunque, non fu solo estremamente tempestivo, ma anche decisamente lungimirante. Quando buona parte della dottrina cominciò a pronunciarsi sul tema, infatti, sostanzialmente si incamminò sul suo medesimo sentiero. Gli anni immediatamente successivi alla fine della prima legislatura, infatti, sono ricchi di prese di posizione analoghe.

Una preoccupazione simile a quella espressa da Calamandrei traspariva, ad esempio, dalle parole di Crisafulli, quando, nel 1957, sottolineava la radicalità assunta dal confronto politico. La lotta tra i partiti "per la conquista della maggioranza nel Paese si fa più serrata, più aspra, senza esclusione di colpi: da lotta *per il governo* tende a diventare lotta *per il potere*" (195). Difficile non cogliere la sottolineatura, che l'autore ha vergato peraltro volutamente in corsivo, tra prospettive diametralmente opposte: da un lato la lotta per il governo, che presuppone un confronto ordinato, da effettuarsi su binari regolamentati e nella cornice di un quadro condiviso. Agli antipodi di essa stava invece la lotta per il potere, che esce da schemi precostituiti e richiama prospettive vagamente totalizzanti, lontane quindi dalla funzione ordinante tipica del diritto costituzionale e, con ogni probabilità, per essa anche minacciose.

Ma anche Esposito, in quello stesso intorno di tempo, manifestava significative perplessità sul ruolo che i partiti politici stavano effettivamente giocando all'interno della forma di governo. Intervenendo nel 1958 ad un Convegno dedicato proprio al tema de *I partiti*

(194) P. CALAMANDREI, *Processo e Democrazia*. Ciclo di conferenze tenute da Calamandrei presso la Facoltà di diritto dell'Università nazionale del Messico nel febbraio 1952, ora in ID., *Opere giuridiche*, vol. I, Napoli, Morano, 1965, p. 643.

(195) CRISAFULLI, *Aspetti problematici*, cit., p. 155. In corsivo nel testo.

politici nello Stato democratico, egli ripercorreva tutta la fisiologia del sistema costituzionale, a partire da quella visione del partito inteso come parte totale che si è visto costituire l'ossatura della elaborazione dottrinale del secondo dopoguerra. "Il riconoscimento dei partiti, il loro inquadramento nello stato", notava infatti, "significa che le diverse visioni organizzate del bene del 'tutto' sociale hanno possibilità di svilupparsi, di lottare, pur entro la persona dello stato, e che la visione prevalente deve trovare modo di realizzarsi" (196). E contro chi, come Astuti, attribuiva al sistema proporzionale le cause dell'inefficienza delle istituzioni parlamentari, Esposito rispondeva ribadendo che lo scopo precipuo delle elezioni era un altro, ossia quello di fare in modo che il Parlamento fosse "uno specchio della situazione del paese" (197). Questo tuttavia non bastava ancora. Perché non bisognava dimenticare, aggiungeva Esposito, che l'art. 49 era dettato non a tutela dei partiti, ma dei cittadini. E quindi maggioranza e opposizione, in Parlamento, dovevano instaurare una relazione virtuosa, in cui la seconda controllasse la prima senza chiudersi in un'ostilità sorda, e la seconda governasse in nome di tutti i cittadini e non solo di quelli che l'avevano votata. Ma quanto era distante questo modello teorico di funzionamento dalla concreta realtà italiana? Probabilmente molto, se si considera che lo stesso Esposito, dopo aver mirabilmente esposto la fisiologia del sistema, si affrettava a precisare: "Qualcuno dirà a questo punto che molte delle cose qui dette [...] rendono questo articolo non rispondente alla realtà della vita politica italiana. E questo è vero. Ma noi giuristi non dobbiamo dire che cosa fanno i governi e i partiti in Italia, ma che cosa essi dovrebbero fare nel sistema costituzionale italiano" (198).

Ancora più esplicito fu invece Pierandrei (199) che, in una

(196) C. ESPOSITO, *Interventi al Convegno 'I partiti politici nello Stato democratico'* (1958), in « Quaderni di Iustitia », 1959, n. 11, ora in Id., *Scritti giuridici scelti*, vol. III, Napoli, Jovene, 1999, p. 199.

(197) Ivi, p. 203.

(198) Ivi, p. 204.

(199) Sull'opera e il pensiero di Pierandrei cfr. L. ELIA, *Prefazione* in F. PIERANDREI, *Scritti di diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1964; E. CASSETTA, *Franco Pierandrei*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », 1963, pp. 670 e ss.; C. LAVAGNA, *Franco Pierandrei*, in « Giurisprudenza. Italiana », 1963, IV, p. 176-bis e ss.; nonché da ultimo

conferenza tenuta nel gennaio dello stesso anno ⁽²⁰⁰⁾, condensò in una sintesi assai lucida il proprio pensiero sui problemi che attanagliavano il sistema costituzionale italiano, riconoscendo in capo ai partiti le responsabilità più significative. Le forze politiche avevano mancato innanzi tutto di ispirarsi al criterio della democraticità nello strutturare la propria organizzazione interna. È scarso il loro “dinamismo, debole il vigore vitale”, diceva Pierandrei. “Non c’è [...] un agevole e fecondo scambio e ricambio di energie e di volontà tra quello che si chiama il vertice e quella che si dice la base” ⁽²⁰¹⁾. Inoltre scarseggiava la democrazia interna, giacché il metodo che le forze politiche adottavano nell’assumere una decisione, ossia “il metodo della maggioranza”, troppo frequentemente non risultava essere funzionale ad assumere “decisioni basate quanto più possibile sulla logica”, ma diventava “il criterio usato per coprire ed eliminare grossi conflitti di interessi” ⁽²⁰²⁾. Il che produceva conseguenze esiziali sul sistema, quali il “rallentarsi della dialettica politica” e “una diminuzione di importanza del Parlamento” ⁽²⁰³⁾.

Da queste considerazioni, egli ne traeva un giudizio tutto sommato piuttosto netto, che, vale la pena sottolinearlo, riguardava sia i partiti, sia la Costituzione. Sui primi Pierandrei affermava: “non hanno completamente assunto la fisionomia che avrebbero dovuto assumere [...] si sono venuti a comportare piuttosto che come centri di elaborazione e di determinazione di indirizzi politici generali, come apparati organizzativi operanti per il perseguimento di interessi del tutto particolari, di fini specifici propri degli aderenti o di coloro che sono ad essi strettamente legati” ⁽²⁰⁴⁾. L’accusa era chiara, circostanziata, e soprattutto gravissima. Ai partiti Pierandrei rimproverava esattamente di aver mancato al proprio ruolo costituzionale. E non perché non avessero ancora del tutto attuato la carta, ma per un motivo assai più pregnante: perché non erano riusciti ad

M. GREGORIO, *Franco Pierandrei*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX Secolo)*, cit., vol. II, pp. 1575 e ss.

⁽²⁰⁰⁾ F. PIERANDREI, *La nostra Costituzione* (1958), ora in *Id.*, *Scritti di diritto costituzionale*, vol. II, Torino, Giappichelli, 1964, pp. 421 e ss.

⁽²⁰¹⁾ *Ivi*, p. 440.

⁽²⁰²⁾ *Ibidem*.

⁽²⁰³⁾ *Ivi*, p. 441.

⁽²⁰⁴⁾ *Ivi*, pp. 439-440.

essere *parte totale*. Avevano cioè fallito il compito più importante che l'ordinamento assegnava loro: selezionare e sintetizzare gli interessi per produrre una visione politica complessiva, da mettere poi a confronto con quelle prodotte dalle altre forze politiche, per giungere così, infine, a determinare l'indirizzo politico dello Stato. Contrariamente a ciò, essi si erano comportati come portavoce di singoli gruppi di pressione, di egoistici interessi di parte, risultando ancora una volta entità parziali incapaci di produrre unità. Così facendo, essi avevano quindi finito per operare come elementi perturbatori e non come volani di sviluppo della forma di governo e della stessa Costituzione repubblicana. Come valutare dunque i primi dieci anni di vita di quest'ultima? Pierandrei formula al proposito un giudizio estremamente significativo: "in questi tempi che sono stati e sono difficili e drammatici", egli dice, "la nostra Costituzione ha « tenuto »" ⁽²⁰⁵⁾. A colpire, naturalmente, non è tanto il giudizio in sé che l'autore esprime, quanto la rappresentazione plasticamente oppositiva tra partiti e carta costituzionale che egli offre, quasi a suggerire una divaricazione tra la strada della seconda e quella dei primi. La Costituzione, dice Pierandrei, ha tenuto e ha tenuto nonostante tutto; nonostante i tempi difficili, ma soprattutto nonostante che i partiti non abbiano adempiuto al proprio compito e le abbiano, per così dire, messo i bastoni fra le ruote, invece di aiutarla a sviluppare appieno tutte le proprie potenzialità.

Negli anni Cinquanta, quindi, la dottrina mette progressivamente a fuoco e denuncia le principali criticità del sistema politico-costituzionale italiano. E soprattutto denuncia quali fossero, al proposito, le responsabilità delle forze politiche. Queste avevano evitato con cura di svolgere il loro ruolo costituzionale, piegando il funzionamento della forma di governo repubblicana alle proprie esigenze di parte e causandone così un'immediata crisi. Non solo. Avevano anche deliberatamente evitato di attuare la Costituzione, perché un ordinamento monco e privo di alcune sue parti essenziali lasciava loro una più ampia libertà d'azione. Agli occhi dei giuristi i partiti si erano quindi messi contro la Costituzione, separando la

⁽²⁰⁵⁾ Ivi, p. 452.

propria strada da quella di quest'ultima. Pertanto, se inizialmente la dottrina — e segnatamente quella cresciuta negli anni Trenta — aveva affidato il destino dell'ordinamento costituzionale alla capacità dei partiti di innervarlo con la linfa della buona politica, a metà degli anni Cinquanta essa cominciò a temere che ciò non sarebbe mai accaduto e prese a ad orientare le proprie interpretazioni nel senso di una valorizzazione della Costituzione che potesse realizzarsi nonostante il loro ostruzionismo.

Si spiega soprattutto così la grandissima attenzione che la dottrina rivolse all'istituzione della Corte Costituzionale e al suo primo operare ⁽²⁰⁶⁾. Non sembra affatto neutrale, infatti, ritrovare tutti i principali protagonisti del dibattito dottrinale di quegli anni tra i fondatori e i promotori della rivista « Giurisprudenza costituzionale » ⁽²⁰⁷⁾. Basta sfogliare il primo numero della rivista, interamente dedicato all'esordio dei lavori della Corte, per rendersi conto che i nostri giuristi non avevano compiuto semplicemente una doverosa operazione scientifico-editoriale. Da quelle pagine traspariva infatti la volontà di instaurare con il nuovo organo — di cui tanto si era attesa l'attuazione — un dialogo fecondo, anzitutto per

⁽²⁰⁶⁾ Per una puntuale ed accurata ricostruzione del dibattito dottrinale che si svolse prima e dopo il 1956 sull'istituzione della Corte, sulla sua natura e sui suoi poteri — cui per ovvie ragioni di spazio qui è possibile solo accennare — si vedano due recenti ed interessanti contributi: E. LAMARQUE, *Corte costituzionale e giudici nell'Italia repubblicana*, Roma-Bari, Laterza, 2012 e G. BISOGNI, *Teoria giuridica e giustizia costituzionale in Italia. Un profilo storico-filosofico*, Milano-Udine, Mimesis, 2012. Per un inquadramento storico-teorico del problema del controllo di costituzionalità, tra la copiosissima letteratura, si possono richiamare: E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, Bologna, Il Mulino, 1996; G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia tre capitoli di giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2008, nonché Id., *Principi e voti*, Torino, Einaudi, 2005. Una ricostruzione storica e teorica del ruolo della Corte costituzionale italiana si trova invece in P. PEDERZOLI, *La Corte costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2008. Mentre, infine, per un'analisi dell'impatto che la Corte ha avuto sulla forma di governo repubblicana, si cfr. *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, a cura di P. Barile, E. Cheli e S. Grassi, Bologna, Il Mulino, 1982.

⁽²⁰⁷⁾ Per quanto concerne i contributi dei vari autori (in particolare quelli di Mortati, Crisafulli ed Esposito, oggetto di altrettanti saggi scritti rispettivamente da A. Cerri, F. Modugno-G. D'Alessandro e A. Pace) alla rivista « Giurisprudenza costituzionale », si veda l'interessantissimo volume collettaneo *Corte Costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista « Giurisprudenza costituzionale » per il cinquantésimo anniversario*, a cura di A. Pace, Milano, Giuffrè, 2006.

la possibilità di condividere con esso il medesimo linguaggio. Certo, l'introduzione di un controllo giurisdizionale di costituzionalità rappresentava di per sé una ghiotta occasione di confronto scientifico, proprio perché si collocava su terreno ibrido, bisognoso di essere esplorato e dissodato. Non per nulla, buona parte dei commentatori si concentrò sull'aspetto più evidente e spinoso sollevato dall'introduzione del nuovo organo, ossia la sua natura: era un organo giurisdizionale o politico? Si trattava evidentemente di una questione delicata e relevantissima, non tanto per la risposta da dare al quesito, che forse una risposta certa neppure aveva, quanto per le implicazioni di cultura costituzionale che essa comportava. Perché se è vero che "l'assoluta apoliticità della funzione giurisdizionale" rappresentava un tratto distintivo dello Stato moderno continentale, allora occorre in ultima analisi riconoscere "che la Corte costituzionale era estranea al novero dei principi fondamentali che reggono la statualità moderna" (208). Ma l'accoglienza calorosa che la giurispubblicistica riservò al nuovo organo non è spiegabile solo sul piano della rilevanza scientifica. Nel titolo dell'articolo col quale Calamandrei su « La Stampa » salutava la prima sentenza della Corte — ossia *La Costituzione si è mossa* (209) — sembra infatti di scorgere assai più che la mera ricognizione dell'inizio del processo di attuazione per via politica della carta. Nella dottrina cominciò a serpeggiare la speranza che la giurisprudenza costituzionale avrebbe potuto raggiungere quell'obiettivo che i partiti non avevano saputo e voluto conseguire; cioè « conferire realtà, radicamento, e regolarità di attuazione alla Costituzione » (210).

(208) BISOGNI, *Teoria giuridica e giustizia costituzionale*, cit., p. 47. Per esemplificare quanto spinosa fosse la discussione, si possono citare le diverse posizioni di Esposito e Crisafulli, col primo decisamente orientato ad offrire una ricostruzione estremamente riduttiva del sindacato di costituzionalità (cfr. C. ESPOSITO, *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia* (1950), ora in Id., *La Costituzione italiana*, cit., pp. 263 e ss.) e il secondo interessato ad indagare il significato politico della presenza della Corte nell'ordinamento (cfr. V. CRISAFULLI, *La Corte Costituzionale tra Magistratura e Parlamento*, in *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, Padova, Cedam, 1958, vol. IV, pp. 273 e ss.).

(209) P. CALAMANDREI, *La Costituzione si è mossa*, in « La Stampa », 6 giugno 1956.

(210) L. ELIA, *Introduzione ai lavori*, in *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, cit., p. 14.

Proprio dalle colonne di « Giurisprudenza costituzionale », un giovane Paolo Barile ⁽²¹¹⁾, nel 1957, diede voce a tali speranze, spingendo le tesi sul nuovo ruolo della Corte fino al loro limite estremo, proponendo cioè di riconoscerle una funzione di diretta attuazione della carta e del suo indirizzo costituzionale. E poco importa se il resto della dottrina accolse la proposta di Barile con una certa freddezza e con molti distinguo ⁽²¹²⁾. Ad un problema complesso e articolato era ovvio che essa, nel complesso, fornisse risposte diverse e altrettanto articolate. Quello che conta ai fini del nostro ragionamento è che quella parte di giuristi che già dalla fine degli anni Trenta aveva sposato le teorie della costituzione, nel 1956, si strinse compatta attorno ad una nuova rivista con l'idea di riunirsi, per mutuare le parole assai significative di Leopoldo Elia, in un "ideale CLN del costituzionalismo" ⁽²¹³⁾. Delusi dalla inoperosità — nonché dalla mala operosità — dei partiti politici, la dottrina lesse nella giurisprudenza costituzionale la promessa di una più ampia ed effettiva applicazione della carta del 1948, nonché la concreta possibilità di poter ad essa collaborare.

A tali sollecitazioni, come noto, la Corte costituzionale non si dimostrò affatto sorda. Consapevoli di operare con l'appoggio di buona parte della dottrina e delle magistrature inferiori, ma scontando la "diffidenza non solo di parte consistente del mondo politico ma anche delle magistrature più elevate" ⁽²¹⁴⁾, i giudici della Corte — a partire dalla storica sentenza n. 1 del 1956 — agirono con decisione, ma anche con raziocinio, in direzione di una piena affermazione della normatività della carta. E se da un lato ebbero cura di autolegittimarsi, per stabilizzare la presenza di un organo che

⁽²¹¹⁾ La posizione di Barile traspare chiaramente già dal titolo: cfr. P. BARILE, *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, in « Giurisprudenza Costituzionale », 1957, pp. 907 e ss. Barile sosteneva infatti che la Corte costituzionale dovesse essere considerata un organo sovrano perché garante dell'indirizzo politico costituzionale, concetto che egli teneva accuratamente distinto dalla sfera della politica ordinaria che gli organi rappresentativi erano chiamati a elaborare e perseguire.

⁽²¹²⁾ Sul punto cfr. ancora BISOGNI, *Teoria giuridica e giustizia costituzionale*, cit., pp. 140 e ss.

⁽²¹³⁾ ELIA, *Introduzione ai lavori*, cit., p. 14.

⁽²¹⁴⁾ A. CERRI, *La giurisprudenza costituzionale*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », 2001, 4, p. 1332.

ancora rischiava di essere considerato un corpo estraneo all'ordinamento, dall'altro, anche grazie ad un ampio e deciso ricorso al potere regolamentare, espansero le proprie competenze e si dotarono di nuovi e più adeguati strumenti. Già "nel primo anno della sua giurisprudenza" nacquero infatti "le 'sentenze interpretative di rigetto'", seguite poi da quelle "'interpretative di accoglimento' [...]" e poi ancora le sentenze 'parziali', 'additive' ed, infine, quelle 'sostitutive'" (215); tutte accolte con soddisfazione da parte della dottrina (216).

Ma la Corte non si limitò a questo. Ad ulteriore conferma della sua ferma intenzione di permettere alla Costituzione di penetrare a fondo nella vita del paese, essa scelse di "non mantenere gelosamente per sé il monopolio dell'interpretazione e dell'applicazione della Costituzione, ma piuttosto volle dividerlo con i giudici" (217). Il riferimento, infatti, è all'invenzione dello strumento della 'interpretazione conforme a Costituzione', la cui epifania concettuale sembra da rinvenire addirittura nella sentenza interpretativa di rigetto n. 3 del 1956, col quale i giudici della Corte invitavano ed incoraggiavano la magistratura ad adoperare la carta come normale e quotidiano strumento di lavoro. Si trattò, come noto, di un invito raccolto sempre più volentieri dai magistrati (218) che, alcuni anni dopo, riuniti nel celebre Congresso di Gardone, approvarono una mozione

(215) Ivi, p. 1333.

(216) Si vedano al proposito un paio di interventi di Crisafulli nel primo numero di « Giurisprudenza costituzionale »: V. CRISAFULLI, *Questioni in tema di interpretazione della Corte nei rapporti con l'interpretazione giudiziaria* e ID., *Ancora sulle sentenze interpretative di rigetto della Corte costituzionale*, entrambi in « Giurisprudenza costituzionale », 1956, rispettivamente pp. 928 e ss. e 1865 e ss.

(217) E. LAMARQUE, *La Costituzione come fonte direttamente applicabile dal giudice: dalla nascita della Costituzione repubblicana agli sviluppi attuali*, in *La Costituzione come fonte direttamente applicabile dal giudice. Seminario conclusivo del Dottorato in Scienze giuridiche. Firenze 28 maggio 2012*, a cura di V. Barsotti, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2013, p. 89.

(218) Naturalmente, il percorso fu articolato e complesso, non immediato quindi, né ovvio. Pur tuttavia convince la tesi della Lamarque che descrive la Corte costituzionale e la magistratura ordinaria come due fratelli separati alla nascita che infine si ritrovano, dando progressivamente "vita ad un unico grande potere giudiziario all'interno del quale esse ora si distinguono, per riprendere in senso estensivo la dizione che il testo costituzionale riferisce alla magistratura in senso stretto, 'soltanto per diversità di

finale in cui rivendicavano il diritto sia di interpretare le norme in maniera conforme ai principi costituzionali, sia di applicare direttamente la carta laddove la legislazione ordinaria risultasse lacunosa ⁽²¹⁹⁾.

7. *Parte totale, addio? I partiti e il mutamento costituzionale.*

Nel decennio intercorso tra la metà degli anni Cinquanta e la metà dei Sessanta, dunque, le ragioni della scienza del diritto costituzionale si saldarono con quelle della Corte e della magistratura ordinaria, agevolando un processo volto a rendere le norme costituzionali effettivamente operanti nell'ordinamento perché direttamente utilizzabili nel giudizio di fronte al giudice comune. Così facendo, i costituzionalisti avevano quantomeno tamponato una delle falle apertesesi nelle proprie interpretazioni a causa dell'inefficienza dei partiti politici, che essi avevano originariamente investito del ruolo di principali motori di sviluppo dell'ordinamento. Erano riusciti cioè ad aprire una strada che avrebbe reso vive le norme costituzionali, nonostante l'ostruzionismo della politica. Ma questo, occorre precisarlo, non risolveva certamente ogni loro problema e di ciò essi si dimostrarono assolutamente consapevoli. Dietro allo straordinario interesse che la dottrina dimostrò nei confronti della giurisprudenza costituzionale, stava infatti una situazione ben precisa: quella di una carta, cioè, ancora largamente inattuata e che, nei primi anni di vita repubblicana, minacciava di restare lettera morta. Fu questo il timore che spinse i costituzionalisti a stringersi attorno alla Corte costituzionale e a riporre in essa le speranze che i partiti avevano tradito. L'obiettivo che il nuovo organo poteva aiutare a conseguire, però, per quanto fondamentale, era necessariamente limitato. Essa poteva cioè intraprendere un'utilissima azione, volta a far penetrare le norme della carta nel tessuto vivo dell'ordinamento, per renderle davvero vigenti. Ma questo, tuttavia, era solo uno dei problemi che il fallimento dei partiti politici aveva causato; non era

funzioni". Cfr. E. LAMARQUE, *Corte costituzionale e giudici nell'Italia repubblicana*, Roma-Bari, Laterza, 2012, p. 28.

⁽²¹⁹⁾ Cfr. ASSOCIAZIONE NAZIONALE MAGISTRATI, *Atti e Commenti. XII Congresso Nazionale, Brescia-Gardone, 25-28 settembre 1965*, Roma, Arti grafiche Jasillo, 1966.

certo l'unico. Quanto il pur lodevole attivismo della Corte non poteva infatti risolvere era la questione cruciale ed ineliminabile della rappresentatività delle istituzioni, e non tanto e non solo sotto il profilo di un loro corretto funzionamento, quando piuttosto sotto il più generale profilo della cifra profonda che caratterizzava la nostra carta del 1948, in quanto specie del più ampio genere delle costituzioni democratiche del Novecento. Ad esse, alla loro nascita e al loro funzionamento, era infatti inevitabilmente connaturata la sfera della rappresentatività, intesa come privilegiato canale attraverso il quale passava l'esercizio della sovranità popolare, come arteria vitale pensata cioè per portare dentro alle istituzioni statali il sangue vivo della volontà politica espressa dal popolo. Ma se i partiti diventavano ostacoli e non facilitatori di questo percorso, il rischio, per rimanere nella metafora medica, era quello di ostruire l'arteria e infartuare il sistema.

Fu per questo che i costituzionalisti, nella prima metà degli anni Sessanta, tornarono ad occuparsi dei partiti. Lo fecero, però, con uno spirito diverso da quello che li aveva animati fino a quel momento. Con ciò non si vuol dire che essi avessero cambiato idea sul modo con il quale le forze politiche agivano ed operavano nella forma di governo italiana. Anzi, se possibile, i loro giudizi si fecero ancora più duri. Lo scarto cui si accennava, infatti, sta proprio nella natura definitiva che tali giudizi assunsero, segnando quasi un punto di non ritorno, la fine cioè di quella speranza di "*grande politica*"⁽²²⁰⁾ basata sui partiti, che aveva animato tutte le democrazie del Novecento e che la breve ma luminosa esperienza costituente italiana aveva fatto sembrare effettivamente praticabile.

Leopoldo Elia, ad esempio, nella sua relazione tenuta nel 1965 ad un Convegno di studi promosso dalla DC lombarda, abbandona ogni cautela e invita a guardare in faccia l'evidenza: « amici, i partiti [...] non sono più in grado di conciliare quelle funzioni di rappresentanza e di mediazione tra il pluralismo sociale e l'autorità statale, che corrispondono alla loro vocazione di fondo. I partiti, e, in particolare, dato che qui siamo in Italia, la Democrazia Cristiana,

⁽²²⁰⁾ M. FIORAVANTI, *La trasformazione del modello costituzionale*, in *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Sistema politico e istituzioni*, a cura di G. De Rosa e G. Monina, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, p. 305.

non sono più capaci di rispondere al loro compito essenziale »⁽²²¹⁾. È una constatazione amara la sua, ma anche una constatazione disincantata. Ed è tanto più significativa perché proveniente, per così dire dall'interno. Con essa il costituzionalista condivide infatti con i compagni di partito il proprio punto di vista, utile perché figlio di un'osservazione della realtà bivalente: cioè attenta, da un lato, alle dinamiche interne proprie della DC e della politica italiana ma, dall'altro, ben piantata sul funzionamento complessivo della forma di governo e della grave crisi sistemica che la investiva. Ed è indicativa la schiettezza usata da Elia nell'individuare l'origine prima di tale crisi proprio nell'incapacità dei partiti di provvedere alla mediazione politica degli interessi, deficienza che appariva tanto più grave se letta alla luce del processo di sempre più intensa complessificazione sociale che il paese faceva registrare. Elia certifica così la crisi dell'idea di partito inteso come *parte totale* che gli appare, a metà degli anni Sessanta, aver assunto toni definitivi.

E non si trattava di un'impressione isolata. A testimonianza del fatto che questa era divenuta una consapevolezza ormai diffusa tra i costituzionalisti, vale la pena citare almeno altri due commenti, che ci paiono particolarmente significativi. E lo sono per due ordini di ragioni. In primo luogo perché provengono dai due autori che, forse più degli altri, avevano investito, nell'economia delle rispettive interpretazioni costituzionali, sul ruolo dei partiti: e cioè Crisafulli e Mortati. E, in secondo luogo, perché si tratta di due scritti gemelli: come Elia, anche Mortati e Crisafulli esprimono il proprio punto di vista in occasione di relazioni esposte in due Convegni diversi, ma, curiosamente, tenutisi a distanza di pochi giorni l'uno dall'altro. Ma a fare apparire questi due scritti gemelli è soprattutto il loro contenuto, che appare sostanzialmente speculare.

Crisafulli tenne il suo intervento al I Congresso Nazionale di Dottrina dello Stato, tenuto a Trieste dal 26 al 28 maggio 1966 e dedicato proprio al tema: 'La funzionalità dei partiti nello Stato democratico'. La sua sentenza fu di quelle senza appello. Se il

⁽²²¹⁾ L. ELIA, *L'attuazione della costituzione in materia di rapporto tra partiti e istituzioni* (Relazione al Convegno promosso dal Comitato regionale lombardo della DC e tenutosi il 18-19 settembre 1965 a Cadenabbia), ora in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 131.

sistema parlamentare italiano risultava malato, “all’origine della malattia, sono i partiti” (222). “Ebbene, può sembrare paradossale”, egli aggiungeva, “ma la critica più severa che debba muoversi ai nostri partiti non è tanto di essersi arrogati poteri che ad essi, formalmente, non spetterebbero”; esisteva anche quel problema, sia chiaro, e l’autore ne era consapevole, ma riteneva che non fosse “tutto, e forse nemmeno l’essenziale”. La critica più grave e più severa era allora un’altra, e chiamava direttamente in causa la funzione che l’ordinamento affidava alle forze politiche. La loro principale colpa era pertanto quella di “non esser capaci di esprimere una politica coerente e di coerentemente perseguirla una volta giunti al Governo. È di aver mancato”, prosegue Crisafulli, “al compito della mediazione politica degli interessi, che ne giustifica il riconoscimento differenziato in Costituzione; di mancare troppo spesso [...] di autentica forza rappresentativa; di esaurire la loro azione nella tensione, fine a sé stessa, diretta ad ottenere e mantenere qualche porzione di potere, per distribuire incarichi e vantaggi alle loro clientele” (223).

Il giudizio di Crisafulli sull’operato dei partiti è desolante e definitivo: essi avevano clamorosamente fallito. E avevano fallito soprattutto sul terreno che a loro doveva essere più congeniale, che doveva rappresentare, in altre parole, la più intima essenza della loro funzione: non erano riusciti ad essere *parte totale*. Erano mancati cioè all’appuntamento più importante che, a ben vedere, era anche un appuntamento con la storia. Perché era proprio nel secondo dopoguerra, con l’affermarsi del valore del pluralismo e della democrazia, che essi avrebbero potuto e dovuto finalmente emanciparsi dagli antichi pregiudizi che li dipingevano come entità necessariamente faziose e settarie, e quindi nocive per l’interesse generale. Avrebbero potuto e dovuto farlo, dedicandosi a quella fondamentale attività che solo i partiti erano strutturalmente in grado di compiere: produrre cioè la sintesi politica tra interessi contrapposti, l’elaborazione di una visione complessiva. Ma invece, si erano lasciati “do-

(222) CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, cit., p. 223.

(223) *Ibidem*.

minare dalla pressione dei gruppi particolaristici e sezionali, anziché dominarli per comporli nella sintesi politica” (224).

Appena pochi giorni prima (225), anche Mortati aveva pronunciato il proprio *de profundis*. Conviene sentirlo pronunciare dalla viva voce dello stesso giurista calabrese: “Tutti avvertiamo come spesso i partiti piuttosto che tramite si pongono come diaframma fra il paese e lo Stato, contribuiscono a creare un’atmosfera di estraneità dell’uno rispetto all’altro. Si è già detto della nessuna influenza degli aderenti e degli stessi iscritti sull’azione dei partiti; si è accennato alla cattiva selezione del personale politico (selezione che dovrebbe essere una delle funzioni fondamentali dei partiti). Si può aggiungere come diseducativa riesca la forma ordinaria di comunicazione fra i partiti e gli elettori, che conta più sulla suggestione della propaganda a base di slogan, o di vuoti schemi ideologici, che non sulla discussione da svolgere sulla base di dati concreti” (226). Come è evidente, il verdetto di Mortati non è meno impietoso di quello di Crisafulli. Anche per lui, i partiti avevano fallito *in toto* il proprio compito: da strumenti di partecipazione politica si erano trasformati in ostacolo; da luoghi di elaborazione si erano ridotti a meri megafoni di propaganda. Spicca la nettezza di queste affermazioni. A conferma del fatto che ormai, ben dentro gli anni Sessanta, la frattura tra forze politiche e dottrina si era consumata in modo definitivo. “Muovendo dal riconoscimento dell’ovvia necessità di una rappresentanza”, dirà ancora Mortati, in maniera lapidaria, solo tre anni più tardi, “si rileva come i partiti non riescano a realizzarla” (227). La causa della crisi che affliggeva l’ordinamento italiano, dunque, era “imputabile al circolo che si è venuto a determinare fra, da una parte, le pressioni di interessi frazionari che agiscono sui partiti pregiudicandone la specifica funzione di mediazione e di equilibratura [...] e, dall’altra, la tendenza dei partiti a favorire la soddisfazione dei medesimi

(224) Ivi, p. 224.

(225) Il contributo di Mortati cui ci si riferisce è C. MORTATI, *La crisi del Parlamento* (1966), ora in ID., *Raccolta di scritti*, cit., vol. IV, pp. 155 e ss. Si tratta dell’intervento che Mortati tenne al Convegno promosso dal Movimento Salvemini, che si tenne a Milano il 14 e 15 maggio 1966, appena due settimane prima di quello tenuto da Crisafulli.

(226) MORTATI, *La crisi del Parlamento*, cit., p. 166.

(227) C. MORTATI, *Considerazioni sui mancati adempimenti costituzionali* (1969), ora in ID., *Raccolta di scritti*, cit., vol. IV, p. 193.

interessi [...] e cioè a sacrificare [...] alle esigenze del potere quella dell'autorità dello Stato" (228).

Il coro della dottrina, quindi, si mostra unanime e drammaticamente realistico. Il partito inteso come *parte totale*, quel partito che loro avevano concettualmente ricostruito come elemento cardine dell'intero ordinamento, non era mai nato. E questa era la causa primaria, se non unica, della crisi in cui versava la nostra forma di governo. Se a tale conclamata crisi di rappresentatività si aggiunge quanto sopra si è accennato circa il nuovo ruolo assunto dalla giurisprudenza costituzionale nel processo di applicazione delle norme della carta, ben si comprende come già a metà degli anni Sessanta si fossero delineate tutte le principali componenti di quel *Verfassungswandel*, quel mutamento cioè del modello costituzionale rappresentato dalle costituzioni democratiche del Novecento, che Fioravanti (229) definisce come "quella immagine della *costituzione democratica* [...] secondo cui non c'è costituzione se non c'è una volontà politica espressa dal popolo sovrano, in origine nell'assemblea costituente, ed in seguito nelle istituzioni politiche della democrazia rappresentativa, entro cui vive il processo di attuazione della costituzione" (230). È chiaro che rispetto a tale modello, le cose — già negli anni Sessanta — cominciavano decisamente a cambiare. La Costituzione andava emancipandosi, per così dire, dai propri padri e stava cominciando a camminare sulle proprie gambe, penetrando progressivamente nella vita concreta dei cittadini senza dover necessariamente passare attraverso l'intermediazione della politica. Essa prendeva così ad occupare, lentamente ma in maniera sempre crescente, la scena pubblica, dando un senso via via più compiuto a quello che in letteratura si definisce "Stato costituzionale" (231). Così

(228) Ivi, p. 200. La sostanza di queste affermazioni venne successivamente ribadita da Mortati in uno scritto certamente più noto, ma posteriore, rispetto a quello appena citato. Ci si riferisce a C. MORTATI, *Commento all'articolo primo della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, I, art. 1-12, *Principi fondamentali*, a cura di G. Branca, Bologna, Zanichelli, 1975, pp. 1 e ss.

(229) FIORAVANTI, *La trasformazione del modello costituzionale*, cit.

(230) Ivi, p. 312.

(231) Cfr., tra gli altri, M. FIORAVANTI, *Stato e costituzione*, in *Lo Stato moderno in Europa*, a cura di M. Fioravanti, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 3 e ss.; nonché ID., *Per una storia della legge fondamentale in Italia: dallo Statuto alla Costituzione*, in *Il valore*

facendo, però, gli equilibri andavano inevitabilmente alterandosi; in particolare, quanto cominciava a profilarsi era un ridimensionamento dell'elemento politico-rappresentativo, che stava divenendo progressivamente “una ‘componente’, decisiva ma non ‘esclusiva’” della democrazia”, nell’ambito di una situazione in cui “il totale” pareva non essere “più dato dalla democrazia politica, che produce una sua costituzione, ma all’inverso dalla costituzione, *entro cui* la democrazia stessa è possibile e necessaria” (232).

La dottrina intuì la portata del cambiamento, ma ne colse anche, al tempo stesso, tutta la problematicità. Da un lato, infatti, essa aveva sempre concepito il ruolo dei partiti politici come strumentale al buon funzionamento dell’ordinamento costituzionale e alla piena realizzazione dei suoi principi; dall’altro, tuttavia, essa avvertiva il bisogno di ribadire l’irrinunciabilità della componente politica della costituzione.

Crisafulli, ad esempio, mise perfettamente a fuoco che l’incapacità dei partiti di adempiere al loro ruolo costituzionale non si limitava a causare un semplice malfunzionamento degli organi dello Stato, ma metteva in discussione assunti ben più profondi. Più esattamente, metteva in crisi “gli stessi presupposti ideologici ed istituzionali” del sistema, perché il crollo dei partiti minacciava di trascinare con sé anche le “istituzioni tradizionali della rappresentanza politica” (233) e, con esse, il fondamento primo delle costituzioni democratiche del Novecento. Fino a dove si sarebbe spinto l’arretramento della componente politica? E fino a dove esso sarebbe stato accettabile? Di certo, si trattava di una componente non eliminabile. Ancora Crisafulli, con una lungimiranza che non può oggi non stupire, stigmatizzava coloro che, già negli anni Sessanta, vagheggiavano “il ‘tramonto’ della politica ed il sorgere di una società tecnocratica”; come se lo stesso ipotizzare l’esistenza di “specialisti dell’«interesse generale»”, aggiungeva ancora, “non suonasse palesemente [come una] contraddizione in termini”. Per-

della Costituzione, a cura di M. Fioravanti, Roma-Bari, Laterza, 2009, pp. 3 e ss.; e infine E. CHELI, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 49 e ss.

(232) FIORAVANTI, *La trasformazione del modello costituzionale*, cit., p. 312.

(233) CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, cit., p. 226.

ché in fondo, concludeva Crisafulli, “la dimensione politica, come mediazione incessante e sintesi di interessi e forze sociali diverse [...] sembra d'altronde ineliminabile in realtà” e quindi, non essendo eliminabile, andava “gelosamente salvaguardata, ed anzi potenziata”. Di qui l'invito ai partiti che “devono trovare in sé stessi, prima che in interventi legislativi (forse auspicabili, ma pur sempre di dubbia efficacia) la volontà e la forza di rinnovarsi” (234).

Si trattava, in sostanza, dello stesso appello che Elia rivolgeva al proprio partito, quando invitava la DC a non attendere l'intervento del legislatore, né a trincerarsi dietro la *dépolitisation*: “evitiamo queste evasioni, queste fughe, questi alibi che non reggono. È dalla nostra volontà politica e non dalla congiunzione degli astri che dipende l'avvenire della democrazia in Italia” (235).

Ma che la soluzione di appellarsi ai partiti fosse vagamente tautologica e che “l'esperienza non [inducesse] ad un'ottimistica attesa di tale palingenesi” (236) dovette apparire chiaro non soltanto a Mortati. Tuttavia, anche per lui la constatazione dei limiti e delle carenze dei partiti non si traduceva affatto in un minor bisogno di politica. Se l'assunto di partenza dal quale egli prese le mosse era rappresentato dall'incapacità delle “attuali forme di democrazia rappresentativa” di realizzare “in modo adeguato il collegamento fra società e Stato” (237), la soluzione che Mortati offriva era quella di reperire altre forme di trasmissione della volontà politica dal popolo allo Stato. Queste potevano essere forme di democrazia diretta, quali quelle dell'iniziativa popolare o del referendum (istituto che, a suo avviso, si sarebbe dovuto subito attuare proprio attraverso una legge di iniziativa popolare, stante l'ostilità dimostrata dalle forze politiche); ma Mortati non rinunciava ad ipotizzare anche il formarsi di nuove forme associative. Egli immaginava infatti movimenti “non partitici, ma pur necessariamente politici” (238) che non si sostituissero alla rappresentanza parlamentare incarnata dai partiti, ma fungessero da stimolo ad essa. La loro forma organizzativa, conget-

(234) *Ibidem*.

(235) ELIA, *L'attuazione della costituzione*, cit., p. 141.

(236) MORTATI, *Considerazioni sui mancati adempimenti costituzionali*, cit., p. 203.

(237) *Ivi*, p. 202.

(238) *Ivi*, p. 205.

turava ancora Mortati, avrebbe potuto essere “quella della « lega »”, ossia quella di un’associazione composita che riunisse “cittadini e gruppi di varia provenienza, vocazione, ideologia” allo scopo di “prospettare determinate soluzioni di problemi concreti” (239).

Come è evidente, dalle soluzioni proposte dalla dottrina traspariva tutta la problematicità insita nella trasformazione costituzionale in corso. Anzi, a ben vedere, le riflessioni degli anni Sessanta contengono già le radici ultime di tutti quei fondamentali nodi problematici che ancora accompagnano questa profonda transizione.

Da un lato, come detto, i giuristi avevano sempre sostenuto il valore della Costituzione e si erano sempre battuti per darle l’applicazione più piena ed effettiva possibile. Anche contro i partiti politici, all’occorrenza. Non è un caso, infatti, che di fronte alle singole e puntuali distonie che l’inefficienza dei partiti causava all’ordinamento, la dottrina cercò sempre i rimedi adeguati nei principi e nelle norme della carta. È alla Costituzione che i giuristi sempre si rivolsero, cioè, per sopperire alle mancanze della politica: all’attuazione delle sue parti rimaste congelate, così come alle prospettive che una sua sempre più ampia ed effettiva applicazione avrebbe aperto. I nostri costituzionalisti non affermarono mai apertamente che occorreva smettere di riporre speranze nei partiti ed aggrapparsi unicamente alla normatività della Costituzione. E non lo potevano dire; perché per loro queste due dimensioni non potevano essere concepite come in opposizione. Ma nel momento in cui criticavano i primi, si appellavano sempre alla seconda.

Dall’altro lato, peraltro, i costituzionalisti si rendevano perfettamente conto di non poter rinunciare alla componente politica della costituzione, pena il porsi fuori non tanto da questo o quel modello costituzionale, quanto dal sentiero della democrazia. Ecco perché le soluzioni che essi paventarono per risolvere la crisi dei partiti (e della rappresentatività delle istituzioni) finivano tutte per tornare al punto di partenza. Perché o si esaurivano in un assai poco consolatorio appello ad una spontanea autoriforma (come nel caso di Crisafulli ed Elia), oppure finivano per suggerire la creazione di strumenti di pressione esterni ai partiti e idonei a spingerli ad un ripensamento

(239) *Ibidem.*

del proprio ruolo (è il caso delle leghe di Mortati, ma, in fondo anche l'esercizio del potere di iniziativa popolare e la stessa natura abrogativa del referendum presupponevano comunque una fisiologica ed efficace azione dei partiti). In ogni caso, dunque, sempre ai partiti si tornava. Questo, però, non deve stupire. Alla domanda che aleggiava come nube minacciosa sulle loro teste (e cioè: come fare a meno dei partiti e quindi della rappresentanza? ⁽²⁴⁰⁾), i nostri giuristi infatti non offrirono risposte convincenti perché, dal loro punto di osservazione, risposte convincenti non ne vedevano. E forse non esistevano. Perché ai loro occhi l'esistenza di una componente rappresentativa continuava ad essere necessaria; e il miglior modo per continuare a garantirla era ancora rappresentato dai partiti politici.

Quando dunque la giuspubblicistica prende atto del fallimento dell'idea di partito come *parte totale*, lo fa perché quel modello da *sollen* non era mai riuscito a divenire *sein*. E pertanto, paradossalmente, nel momento esatto in cui ne certifica il fallimento, ritorna automaticamente a riproporne la validità e forse anche la necessità. Perché dietro a quell'idea di partito si celava una precisa visione della società, plurale e conflittuale e, per ciò stesso, bisognosa di composizione, di sintesi. Del resto, il valore profondo della Costituzione del 1948, per i nostri giuristi, non era forse proprio questo? Il fatto cioè di rappresentare plasticamente una avanzatissima sintesi politica degli interessi in conflitto?

Si tratta allora, in fondo, dell'eterno ritorno della dialettica tra pluralità e totalità. Finché esisterà una pluralità di interessi sociali potenzialmente o effettivamente confliggenti e, al tempo stesso, l'esigenza di coniugarli per ricercare un principio di unità politica, occorrerà necessariamente tornare a sollecitare il partito politico e, in particolare, quella declinazione di esso che lo descrive come *parte totale*. Forse, in un futuro magari anche prossimo, ma comunque ancora tutto da decifrare, quelle esigenze potranno dirsi del tutto superate. Ma allora si sarà fuori definitivamente dalla storia e dalla

⁽²⁴⁰⁾ Sul punto cfr. l'interessante contributo di M. CALISE, *Dopo la partitocrazia*, Torino, Einaudi, 1994.

esperienza del Novecento, il secolo lunghissimo ⁽²⁴¹⁾, entro cui per tanti versi ancora viviamo, continuando a misurarci con la sua cospicua eredità. Ad essa, a quella eredità, appartiene senz'altro il partito politico, il protagonista della storia che abbiamo narrato.

⁽²⁴¹⁾ Sul Novecento come secolo tutt'altro che breve, cfr. P. GROSSI, *Novecento giuridico: un secolo pos-moderno*, ora in ID., *Introduzione al Novecento giuridico*, Roma-Bari, Laterza, 2012, pp. 3 e ss.

INDICE DEI NOMI

- ACOCELLA G., 16
AGOSTI A., 295-296, 308
AGRESTI A., 260
ALBRECHT W., 199
ALESSIO M., 118, 120
AMATO G., 316
AMATO S., 13, 34-35
AMBROSINI G., 95-101, 104, 111, 129, 136-137, 153, 165, 170, 173-175, 183, 196, 374
AMBROSINO R., 318
AMENDOLA G., 150
AMORTH A., 252, 343, 346
ANTONETTI N., 80, 98
AQUARONE A., 144, 152, 157, 161, 165, 168-169, 171, 219
ARANGIO RUIZ G., 45, 49-50, 56
ARCOLEO G., 35, 45, 47-48, 50
ARENDE H., 150
ARMITAGE D., 6
ASTUTI G., 410
AZZARITI G., 44, 398-399
BADOGLIO P., 277-278, 285, 304
BALLADORE PALLIERI G., 350, 374, 399
BALLINI P.L., 77
BAMBI F., 395
BARBAGALLO F., 57
BARILE P., 361, 408, 413, 415
BARSOTTI V., 416
BASSO L., 276, 294, 308-309, 313, 319-322, 325-326, 336, 375
BATTAGLIA R., 287
BATTINI M., 283
BELLAVISTA G., 325
BENTHAM J., 28
BERSANI C., 244
BIROCCHI I., 360
BISCARETTI DI RUFFIA P., 198, 389
BISMARCK O. VON, 37
BISOGNI G., 413-415
BLUNTSCHLI J.K., 10-14, 22, 34, 348
BOBBIO N., 208, 400
BOCCACCINI G., 91
BOLAFFI A., 101
BOLDT H., 112
BOLINGBROKE J., 6-7
BONFIGLIO S., 76
BONGHI R., 8, 16-20, 25, 31, 97, 281-282
BONGIOVANNI G., 108
BONOMI I., 131, 276, 280, 303-305
BORSI L., 45, 406
BORTOLOTTO G., 186
BOTTAI G., 153
BOUDEAU J., 65
BOVA S., 330
BRUNELLI I., 18
BRUNIALTI A., 45-46, 63
BRUNO F., 298
BRYCE J., 62-63
BURATTI A., 314
BURKE E., 7, 344
CALAMANDREI P., 318-319, 336, 389, 391, 400-402, 407-409, 414
CALISE M., 426
CAMMARANO F., 8, 23, 25-27
CAMPANINI G., 131, 298
CAMPI A., 406
CANTIMORI D., 193
CAPOGRASSI G., 75-76, 128
CAPOZZI E., 406
CAPPELLINI P., 179
CARACCILOLO A., 116

- CARETTI P., 303, 408
 CARISTIA C., 270
 CARLASSARE L., 49, 377, 396
 CARR E.H., 206
 CARRÈ DE MALBERG R., 79
 CARRINO A., 70, 101
 CARUSI P., 310
 CASETTA E., 410
 CASSESE S., 158
 CASULLI A., 47
 CAU M., 310
 CAVANNA A., 4, 6
 CAZZETTA G., 29, 46, 54, 69
 CELESIA G., 87
 CERRI A., 415-416
 CESARINI SFORZA W., 27, 68
 CEVOLOTTO M., 329
 CHABOD F., 277, 285
 CHELI E., 251, 303, 314, 413, 423
 CHIARAMONTE A., 403
 CHIARELLI G., 223-224, 228, 235-238, 240-241, 243, 346
 CHIMIENTI P., 173, 186, 261
 CHIODI G.M., 150
 CHIRONI G.P., 39
 CIANFEROTTI G., 38
 CIARLO P., 251
 CICCOTTI E., 87
 CIMBALI E., 39, 69
 CINNELLA E., 206
 COCCO-ORTU F., 58
 COCO N., 100, 137
 CODIGNOLA T., 282
 COGLIOLO P., 39
 COLAO F., 29, 147
 COLOMBO P., 166, 199
 COMPAGNA L., 6-7
 CORRADINI E., 148-149, 156
 CORTESE E., 360
 COSENTINO F., 334
 COSTA P., 5, 16, 147, 150, 172, 207-209, 262, 284, 291, 294, 298-299
 COSTAMAGNA C., 160-161, 173, 175-177, 180-181, 184-185, 191, 200, 231-234, 236, 261-262, 270
 COTTA S., 287
 CRISAFULLI V., X, 230, 248-249, 251-259, 312-313, 354, 358, 360-363, 366, 371-372, 376, 379-381, 383-386, 388-389, 391, 403-404, 409, 413-414, 416, 419-421, 423-425
 CRISPI F., 8, 24, 52, 56
 CROCE B., 30, 115, 209, 276, 282-283, 316
 CROSA E., 185, 344-345
 CURCI P., 352, 393
 CURCIO C., 154-155, 173, 192
 D'ALESSANDRO G., 413
 D'ALESSIO G., 317, 335
 D'ANGELO L., 276
 D'ANTONIO M., 393
 D'ORSI A., 146
 DE BONO E., 168-169
 DE FELICE R., 144, 157, 163, 165, 167
 DE GASPERI A., 145, 276, 286, 298, 307, 310-311, 404-405
 DE GIOVANNI B., 208, 212
 DE JOHANNIS A.J., 65
 DE LUNA G., 276
 DE MICHELI C., 20
 DE RÉMUSAT C., 9
 DE ROSA G., XI, 418
 DE SANCTIS F., 22, 33
 DE SIERVO U., 98, 374, 397, 405
 DE VOGÜÉ E.M., 28
 DEGL'INNOCENTI M., 276
 DELBRACCIO M., 155
 DEPRETIS A., 22
 DI GIOVANNI A., 310
 DI MUCCIO P., 90, 93
 DI NOLFO E., 279
 DI NUCCI L., 144
 DI PORTO B., 149
 DI RUDINI A., 24-25, 56
 DOGLIANI M., 251
 DONATI P., 92
 DONZELLI C., 209, 211-213
 DONZELLI M., 156
 DOSSETTI G., 297, 299-300, 310-311, 326, 329
 DUCHÂTEL, T., 9

- DUSO G., 117
 DUVERGER M., 348
 EINAUDI L., 276, 337,
 ELIA L., 49, 410, 414-415, 418-419, 424-425
 ENGELS F., 206-207
 ESPOSITO C., X, 230, 244, 248-249, 263-267, 269-271, 312-313, 354, 358-359, 361-362, 375-379, 381-384, 386, 389-391, 395, 409-410, 413-414
 EVOLA J., 192
 EYCK E., 110
 FACTA L., 134
 FALZONE V., 334
 FANTINI O., 173, 186, 221
 FARAVELLI G., 293-294
 FARNETTI P., 58
 FEDELE S., 276
 FEDER G., 201
 FERRI E., 39, 69
 FERRI G.D., 366-368, 390-391, 395
 FINER H., 369
 FIORAVANTI Marco, 314
 FIORAVANTI, Maurizio, X, XI, 11-13, 17, 37-39, 41, 43, 70-71, 91, 108, 130, 158, 178, 230, 238-240, 243, 247, 284, 316, 329-331, 333, 337, 345, 349, 353, 357, 395, 418, 422-423
 FOLCO G., 96
 FORSTHOFF E., 197, 200
 FORTI S., 117, 150, 366
 FORTI U., 317-318, 335, 373
 FRAENKEL H., 150
 FRAGAPANE G., 186, 221-224, 228-229, 236
 FRANCESCHINI C., 91
 FRIEDRICH M., 118, 366
 FROSINI T.E., 251, 332, 358, 380
 GAETA F., 147
 GALEAZZI G., 298
 GALIZIA M., 178, 236, 239, 244
 GALLI C., 200
 GARIBALDI G., 291
 GENTILE E., 56, 59-60, 74-75, 79, 133, 144, 150, 152, 163, 168, 218, 283
 GENTILE F., 343
 GENTILE G., 16, 149-151, 161, 209, 218-224, 228
 GENTILONI V.O., 77, 279
 GERACI C., 335
 GERBER K.F.W. VON, 70, 108
 GERRATANA V., 212
 GHERARDI R., 31
 GHISALBERTI C., 59, 85
 GIACOMINI R., 205
 GIANNINI A., 343
 GIANNINI M.S., 295, 302, 384, 398-400, 404
 GIBELLI A., 78
 GIOBERTI V., 27
 GIOLITTI G., 55-62, 131-133
 GIORDANI I., 298-299
 GIORGI C., 309
 GIOVAGNOLI A., 276
 GLAESSER G., 191, 200
 GNEIST R. VON, 16-17
 GOBETTI P., 145, 288
 GONELLA G., 298
 GOZZI G., 39, 117
 GRAMSCI A., VII, IX, 208-216, 290
 GRANDI D., 157
 GRASSI ORSINI F., 90
 GRASSI S., 413
 GRASSO P.G., 343
 GRAZIOSI A., 206
 GREGORIO M., 29, 45, 147, 347, 360, 403, 411
 GRIECO R., 335
 GROETHUYSEN B., 155-156
 GROSSI P., IX, XII, 4, 6, 38-39, 68, 70, 77, 179-180, 239, 408, 427
 GUAZZALOCA G., 8, 30
 GUERRIERI S., 41, 91, 284, 397
 GUIZOT F., 9
 GUSY C., 107
 HEGEL G.W.F., 198
 HELLER H., 110, 120-122-123, 125
 HESS R., 193
 HESSE H., 46
 HINTZE O., 10
 HITLER A., 199-201, 284, 289, 291

- HOBBS T., 220
 HOBBSAWM J., 27
 HOFMANN H., 117
 HUME D., 7
 IPSEN H.P., 201-203
 IRTI N., 33
 JACINI S., 19, 22
 JELLINEK G., 70, 94, 108, 137
 JEMOLO A.C., 173-175, 177-178, 318
 JOHANNY C., 203-204
 JOHNSTON M., 205
 KANTOROWICZ H., 68
 KAUFMANN F., 110
 KAUTSKY K., 206
 KELLY J.M., 3
 KELSEN H., 70, 89, 101-111, 121-122, 309, 335, 393
 KERN S., 28
 KOLB E., 112
 KOSELLECK, R., 6
 LA MALFA U., 282
 LA PIRA G., 326, 329
 LABAND P., 37-38, 70, 108
 LAGI S., 103, 108
 LAMARQUE E., 413, 416-417
 LANCHESTER F., 95, 100, 178, 341, 359, 399, 408
 LARUSSA I., 82, 87
 LAUFENBERG H., (ERLER K.), 205
 LAVAGNA C., 192, 230, 248, 251-255, 270, 312, 354, 359-360, 395, 410
 LAVAGNA G., 359, 391-392
 LAZZATI G., 312
 LE BÉGUEC G., 9
 LE CHAPELIER I., 5
 LEIBHOLZ G., 110, 117-120, 123-125, 365-366, 369
 LENIN V.I., 89, 204-208, 210, 212
 LEVI A., 389
 LIUZZI B., 185, 198
 LONGHI S., 176
 LORIA A., 65
 LOSURDO D., 205
 LUCIANI M., 379
 LUCIFERO R., 331
 LUPO S., 144, 150, 153, 161, 163
 MACHIAVELLI N., 209-210
 MALGERI F., 276
 MANCINI P., 319-322
 MANCINI P.S., 29
 MANGONI L., 26-27
 MANNORI L., 158
 MANZALINI F., 298
 MARANINI G., 173, 249, 406-407
 MARAVIGLIA M., 167, 231, 233-234
 MARCHESI C., 322
 MARITAIN J., 298
 MARPICATI A., 174
 MARTINELLI R., 275
 MARTINES T., 363
 MARX K., 206, 214, 308
 MASSERA A., 43
 MASTELLONE S., 208
 MASTROJANNI O., 318, 326
 MATTEOTTI G., 93
 MATTEUCCI N., 9
 MATTONE A., 360
 MAUZAN A.L., 78
 MAYER O., 67
 MAZZACANE A., 71, 179
 MAZZANTI PEPE F., 56
 MAZZEI F., 404
 MAZZINI G., 19, 149
 MEDA F., 131
 MELCHIORRE V., 298
 MELIS G., 58-59
 MELOGRANI P., 205
 MENICONI A., 399
 MERLIN U., 319-322, 324-325, 327
 MERLINI S., 336, 408
 MESSINA G., 69
 MESSINEO A., 343
 MICELI V., 45
 MICHELS R., 62, 64-66, 173, 308, 348
 MILETTI M.N., 360
 MINGHETTI M., 10, 11, 20, 22, 24, 31-34, 36, 52, 280-282
 MINGUZZI L., 36
 MISSAGGIA M.G., 19
 MISSORI M., 163, 168, 170

- MODUGNO F., 360, 378-380, 413
 MOHL R. VON, 12-14, 34
 MOLINELLI R., 147
 MONGARDINI C., 18
 MONINA G., XI, 91, 283, 418
 MORANDI R., 308
 MORO A., 322-323, 326, 329
 MORTATI C., X, 230-231, 238-247, 249-
 251, 253-254, 258, 265-266, 269-271,
 312-314, 317-318, 324-325, 327, 332,
 334-335, 354, 358-359, 363-365, 368-
 371, 373-376, 381, 385-388, 391, 395,
 404, 413, 419, 421-422, 424-426
 MOSCA G., 17-18, 32-33, 42, 82, 134
 MOSSE G.L., 78
 MOUNIER E., 298
 MÜHLHAUSEN W., 112
 MUSSOLINI B., 132-135, 147, 161, 164-170,
 187, 192, 198, 275, 277, 284
 NEEBE G., 199-201
 NEGRI G., 393
 NERI SERNERI S., 130, 276, 285-286
 NEUMANN F., 150
 NITTI F.S., 84, 286-287, 307
 NOCILLA D., 380, 385
 NOIRET S., 81, 85
 NOVACCO D., 81, 84
 OPOCHER E., 150
 ORLANDO V.E., VII, 36, 38-45, 48, 53-54,
 56, 66, 70, 79, 82-83, 92, 94, 131-132,
 134-140, 180, 337, 342, 344-345, 347-
 350, 353, 355, 357, 374
 ORSINA G., 90, 129-130, 315
 OSTROGORSKI M.Y., 62-66
 PACE A., 63, 413
 PAGGI L., 208-209, 212
 PALADIN L., 263-266
 PALAZZO A., 310
 PALERMO F., 334
 PALMA L., 45, 47
 PANUNZIO S., X, 143, 154, 173-175, 180,
 185, 216, 224-229, 233-234, 240, 242,
 250-251, 262-263
 PAOLUCCI G., 47
 PAPINI R., 298
 PARRI F., 304, 316
 PASCUIO V., 93
 PATUELLI A., 276
 PAVONE C., 287-288, 290-291, 305
 PEDERZOLI P., 413
 PELLOUX L.G., 56
 PELLOUX R., 356
 PENEVIDARI G.S., 29
 PERFETTI F., 148, 156
 PERRONE COMPAGNI D., 157
 PERTICONE G., 188, 221, 258, 392
 PIERANDREI F., 389, 410-412
 PIRETTI M.S., 76, 80, 85, 403
 PISCHEDDA C., 135
 POMARICI U., 120
 POMBENI P., 27, 77, 144, 169, 218, 276,
 299, 310-311
 POZZI R., 156
 PREDIERI A., 389
 PROSPERETTI U., 244
 PUGLIATTI S., 181
 QUAGLIA F., 199
 QUAGLIARIELLO G., 25, 63, 90, 282-283,
 315, 403
 QUAGLIONI D., 40
 RACIOPPI F., 18
 RADBRUCH G., 356
 RANELLETTI O., 67, 158-159, 182-184, 345-
 346, 350-352
 REBUFFA G., 315
 REDELBERGER O., 203-204
 RENAN E., 26
 RESCIGNO G.U., 377
 RICCI A.G., 305
 RIDOLA P., 369
 RIDOLFI M., 19, 59
 RIGHI M.L., 275
 ROCCO A., 147-148, 157-160
 RODOTÀ C., 403
 ROGARI S., 406
 RÖHMER T., 10
 ROMANELLI R., 43, 336
 ROMANO S., 67, 70-74, 99, 182-183, 196,
 352-353
 ROMERO R.H., 149

- ROSANVALLON P., 5
 ROSBOCH E., 191
 ROSENBERG A., 200
 ROSMINI A., 16, 32
 ROSSELLI C., 289
 ROSSI F., 23, 59
 ROSSI L., 239
 ROUSSEAU J.J., 361
 ROVELLI F., 369
 RUFFILLI R., 314
 RUFFINI F., 94, 127-128
 RUGGIERO C., 324-325, 327
 RUINI M., 276, 330
 RUSCONI G.E., 283
 SABBATUCCI G., 57, 60, 315, 397
 SABBIONETI M., 68
 SALEILLES R., 68
 SALEMI G., 95-97
 SALVADORI M.L., 208
 SALVATI M., 294, 308
 SALVATORELLI L., 146, 282
 SALVEMINI G., 134, 288, 316
 SALVIOLI G., 39
 SARACCO G., 56
 SASSOON D., 286, 295, 302
 SAVIGNY F.C. VON, 11, 13, 48, 79
 SCALONE A., 120
 SCHIERA P., 39, 117
 SCHMITT C., 110, 114-117, 120-121, 123-125, 183, 191, 193-197, 200, 203, 357, 393
 SCHULZE H., 110
 SCOLARI S., 45, 48, 51-53
 SCOPPOLA P., 131, 178, 340, 405
 SECCHIA P., 307
 SERGIO M.L., 133, 154
 SERVICE R., 205
 SETTA S., 276, 316
 SHACKLETON R., 28
 SIMMEL G., 155
 SIOTTO PINTOR G., 45
 SMALL A.W., 65
 SMEND R., 110, 112-114, 119, 123-125
 SOLA G., 208
 SONG S.Y., 109, 112, 115
 SONNINO S., 22, 56
 SORDI B., 67, 158
 SOREL G., 209-210, 226
 SPATAFORA M., 318
 SPAVENTA S., 34-36
 SPINELLI A., 276
 SPIRITO U., 151
 SPRIANO P., 275, 296, 303, 307
 STAFF I., 178
 STARACE A., 153
 STEIN L. VON, 17
 STOLLEIS M., 112
 STOLZI I., 152, 178
 STORONI E., 82, 88
 STUCKART W., 199
 STURZO L., 98, 131, 298, 310, 404
 SUPPA S., 205, 208
 TARDINI D., 279-280
 TARELLO G., 4
 TARLI BARBIERI G., 403
 TAYLOR M.C., 279-280
 TERESI F., 95, 310
 TERRACINI U., 335
 TESAURO A., 344
 TETI R., 179
 TOCQUEVILLE A. DE, 8-9
 TOGLIATTI P. (ERCOLI), 211, 284, 286-287, 290, 295-297, 299-300, 302-303, 306-307, 319, 322-323, 326, 329, 331
 TONIOLO G., 298
 TOSATO E., 330, 380
 TRANFAGLIA N., 399
 TRANIELLO F., 131, 279, 287
 TRAVERSO E., 150
 TREITSCHKE H. VON, 10, 34-35, 37
 TREVES C., 60
 TRIEPEL H., 32, 109-110, 112, 114, 117, 122-123
 TRUFFELLI M., 98, 277, 280, 282
 TUCCARI F., 103
 TUPINI U., 322, 374
 TURATI A., 153
 TURATI F., 60, 74, 83-84, 88-89
 TURIELLO P., 30, 33
 ULLRICH H., 25

- VACCA G., 208
VALIANI L., 282
VARELA SUANZES-CARPEGNA J., 6
VARSORI A., 397
VENERUSO D., 133
VENTRONE A., 285
VENTURINI F., 137
VERZICHELLI L., 20
VIDOTTO V., 57
VILLARI P., 28
VILLARI S., 191
VIOTTO P., 298
VIRGA P., 354-356
VIVANTE C., 69
VOLPE G., 308
VOLPICELLI A., 151, 173, 260-261, 270
WEBER M., 63, 100-106, 308
WERTH N., 206
ZAGREBELSKY G., 112, 292, 413
ZANGARA V., 154-156, 235-238, 240-241,
243, 248, 263, 267-271
ZANICHELLI D., 27
ZANOLETTI V., 298
ZANON N., 334
ZASLAVSKY V., 206

INDICE SOMMARIO

<i>Introduzione</i>	VII
-------------------------------	-----

Parte Prima **L'ETÀ LIBERALE**

CAPITOLO PRIMO IL PARTITO PARLAMENTARE

1. L'idea di partito tra Settecento ed Ottocento. Le eredità culturali europee tra rifiuto e accettazione.	3
2. La costruzione del modello.	15
3. La crisi di fine secolo.	26
4. Il partito nello Stato di diritto. La scuola giuridica nazionale.	34
5. Il partito visto dai giuristi non-orlandiani.	44

CAPITOLO SECONDO IL NOVECENTO: CRISI E TRASFORMAZIONI

1. L'età giolittiana, l'illusione del pericolo scampato.	55
2. L'irrompere del pluralismo e la crisi dello Stato: l'assenza del partito nella riflessione dottrinale.	66
3. La proporzionale nel 1919: "saremo vivi domani?".	75
4. Il regolamento parlamentare del 1920 e l'istituzionalizzazione del partito.	90
5. L'avvento del <i>Parteienstaat</i> in Europa: la riflessione weimariana.	106
6. La breve stagione di uno Stato di partiti a metà: l'Italia nel biennio 1920-1922.. . . .	125
7. Il fascismo come restauratore del principio di unità?.	132

Parte Seconda **IL REGIME FASCISTA**

CAPITOLO PRIMO IL PARTITO NELLA DOTTRINA DEL REGIME

1. Il partito nazionale.	143
----------------------------------	-----

- | | |
|--|-----|
| 2. Il partito di Stato. | 157 |
| 3. Un “tormento teoretico” per i giuristi. Il partito e il Methodenstreit italiano.. | 177 |

CAPITOLO SECONDO

ALTRE IMMAGINI DEL PARTITO

- | | |
|--|-----|
| 1. Lo Stato di partito: la dottrina del Terzo Reich. | 191 |
| 2. Il Partito nel pensiero marxista: da Lenin a Gramsci. | 204 |
| 3. « Parte totale ». | 215 |

CAPITOLO TERZO

OLTRE IL REGIME: LA CESURA DOTTRINALE DELLA FINE DEGLI ANNI TRENTA

- | | |
|---|-----|
| 1. La possibilità di una lettura eterodossa anche per il PNF. | 217 |
| 2. Il partito nelle nascenti dottrine della costituzione. | 230 |
| 3. Il partito e l’indirizzo politico. | 247 |
| 4. Il partito e la rappresentanza politica | 259 |

Parte Terza

L’ITALIA REPUBBLICANA

CAPITOLO PRIMO

I PARTITI E LA COSTRUZIONE DELLA DEMOCRAZIA

- | | |
|--|-----|
| 1. Cade il fascismo, tornano i vecchi pregiudizi sul partito. | 275 |
| 2. I partiti, costruttori di unità. | 283 |
| 3. Il partito della democrazia: un nuovo modello. | 291 |
| 3.1. Perseguire la democrazia: la fine dello statualismo. | 293 |
| 3.2. Accettare la democrazia: pluralismo e parlamentarismo. | 300 |
| 3.3. Identificarsi con la democrazia: “I partiti sono la democrazia che si organizza”. | 306 |
| 4. L’art. 49 e la diffidenza verso il “metodo democratico”. | 316 |
| 5. I partiti nella Costituzione democratica: sovranità, rappresentanza e forma di governo. | 328 |

CAPITOLO SECONDO

I PARTITI E LA NORMA COSTITUZIONALE

- | | |
|--|-----|
| 1. Il partito nelle perduranti teorie dello Stato. | 341 |
|--|-----|

2. Il partito nelle nuove dottrine della costituzione.	357
3. 'Parte totale', ma non esclusiva: il limiti 'dal basso' all'attività dei partiti . .	372
4. La vincolatività dell'ordinamento costituzionale: i limiti all'attività dei partiti imposti 'dall'alto'.	383
5. Partito della democrazia <i>versus</i> partito della costituzione? La prima legisla- tura repubblicana.	394
6. Le critiche ai partiti e la ricerche di nuove vie: la « Giurisprudenza costituzionale »	405
7. Parte totale, addio? I partiti e il mutamento costituzionale	417
 <i>Indice dei nomi</i>	 429

UNIVERSITÀ DI FIRENZE

CENTRO DI STUDI
PER LA STORIA DEL PENSIERO GIURIDICO MODERNO

PUBBLICAZIONI

QUADERNI FIORENTINI

« Per la storia del pensiero giuridico moderno »

Vol. 1 (1972), 8°, p. 486

Vol. 2 (1973), 8°, p. 798

Vol. 3-4 (1974-75) - Il « socialismo giuridico ». Ipotesi e letture, due tomi in 8°, p. 1041

Vol. 5-6 (1976-77) - Itinerari moderni della proprietà, due tomi in 8°, p. 1140

Vol. 7 (1978) - Emilio Betti e la scienza giuridica del Novecento, 8°, p. 648

Vol. 8 (1979), 8°, p. 564

Vol. 9 (1980) - Su Federico Carlo di Savigny, 8°, p. 590

Vol. 10 (1981), 8°, p. 584

Vol. 11-12 (1982-83) - Itinerari moderni della persona giuridica, due tomi in 8°, p. 1200

Vol. 13 (1984), 8°, p. 782

Vol. 14 (1985), 8°, p. 646

Vol. 15 (1986), 8°, p. 748

Vol. 16 (1987) - Riviste giuridiche italiane (1865-1945), 8°, p. 718

Vol. 17 (1988), 8°, p. 640

Vol. 18 (1989), 8°, p. 744

Vol. 19 (1990), 8°, p. 736

Vol. 20 (1991) - François Gény e la scienza giuridica del Novecento, 8°, p. 588

Vol. 21 (1992), 8°, p. 750

Vol. 22 (1993) - Per Federico Cammeo, 8°, p. 706

Vol. 23 (1994), 8°, p. 554

Vol. 24 (1995), 8°, p. 620

Vol. 25 (1996), 8°, p. 810

Vol. 26 (1997), 8°, p. 744

Vol. 27 (1998), 8°, p. 590

Vol. 28 (1999) - Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica, due tomi in 8°, p. 1180

Vol. 29 (2000), 8°, p. 578

Vol. 30 (2001), due tomi in 8°, p. 988

Vol. 31 (2002) - L'ordine giuridico europeo: radici e prospettive, due tomi in 8°, p. 950

Vol. 32 (2003), 8°, p. 796

Vol. 33-34 (2004-2005) - L'Europa e gli 'Altri'. Il diritto coloniale fra Otto e Novecento, due tomi in 8°, p. 1408

Vol. 35 (2006), due tomi in 8°, p. 1120

Vol. 36 (2007) - Principio di legalità e diritto penale (per Mario Sbriccoli), due tomi in 8°, p. 1562

Vol. 37 (2008), 8°, p. 744

Vol. 38 (2009) - I diritti dei nemici, due tomi in 8°, p. 1956

Vol. 39 (2010), 8°, p. 946

Vol. 40 (2011) - Giudici e giuristi. Il problema del diritto giurisprudenziale fra Otto e Novecento, due tomi in 8°, p. 1174

Vol. 41 (2012), 8°, p. 940

Vol. 42 (2013), 8°, p. 804

BIBLIOTECA

« Per la storia del pensiero giuridico moderno »

- 1 LA SECONDA SCOLASTICA NELLA FORMAZIONE DEL DIRITTO PRIVATO MODERNO
Incontro di studio - Firenze, 17-19 ottobre 1972
Atti, a cura di Paolo Grossi
(1973), 8°, p. 484
- 2 Mario Sbriccoli, CRIMEN LAESAE MAIESTATIS
Il problema del reato politico alle soglie della scienza penalistica moderna
(1974), 8°, p. 399
- 3 Pietro Costa, IL PROGETTO GIURIDICO
Ricerche sulla giurisprudenza del liberalismo classico
Vol. I: Da Hobbes a Bentham
(1974), 8°, p. XIII-414
- 4 Mario Sbriccoli, ELEMENTI PER UNA BIBLIOGRAFIA DEL SOCIALISMO GIURIDICO ITALIANO
(1976), 8°, p. 169
- 5 Paolo Grossi, « UN ALTRO MODO DI POSSEDERE »
L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica post-unitaria
(1977), 8°, p. 392
- 6/7 Franz Wieacker, STORIA DEL DIRITTO PRIVATO MODERNO
con particolare riguardo alla Germania
Trad. di Umberto Santarelli e di Sandro A. Fusco
Vol. I (1980), 8°, p. 560
Vol. II (1980), 8°, p. 429
- 8 Maurizio Fioravanti, GIURISTI E COSTITUZIONE POLITICA NELL'OTTO-CENTO TEDESCO
(1979), 8°, p. 432
- 9 Peter Stein-John Shand, I VALORI GIURIDICI DELLA CIVILTÀ OCCIDENTALE
Trad. di Alessandra Maccioni
(1981), 8°, p. 465
- 10 Gioele Solari, SOCIALISMO E DIRITTO PRIVATO
Influenza delle odierne dottrine socialistiche sul diritto privato (1906)
Edizione postuma a cura di Paolo Ungari
(1980), 8°, p. 259
- 11/12 CRISTIANESIMO, SECOLARIZZAZIONE E DIRITTO MODERNO
A cura di Luigi Lombardi Vallauri e Gerhard Dilcher
(1981), 8°, p. 1527
- 13 LA « CULTURA » DELLE RIVISTE GIURIDICHE ITALIANE
Atti del Primo Incontro di studio - Firenze, 15-16 aprile 1983
A cura di Paolo Grossi
(1984), 8°, p. VI-198
- 14 Franco Todescan, LE RADICI TEOLOGICHE DEL GIUSNATURALISMO LAICO
I. Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di Ugo Grozio
(1983), 8°, p. VIII-124

- 15 Emanuele Castrucci, TRA ORGANICISMO E « RECHTSIDEE »
Il pensiero giuridico di Erich Kaufmann
(1984), 8°, p. XIV-202
- 16 Pietro Barcellona, I SOGGETTI E LE NORME
(1984), 8°, p. IV-204
- 17 Paolo Cappellini, SYSTEMA IURIS
I. Genesi del sistema e nascita della « scienza » delle Pandette
(1984), 8°, p. XII-638
- 18 Luca Mannori, UNO STATO PER ROMAGNOSI
I. Il progetto costituzionale
(1984), 8°, p. XII-656
- 19 Paolo Cappellini, SYSTEMA IURIS
II. Dal sistema alla teoria generale
(1985), 8°, p. XII-416
- 20 Bernardo Sordi, GIUSTIZIA E AMMINISTRAZIONE NELL'ITALIA LIBERALE
La formazione della nozione di interesse legittimo
(1985), 8°, p. 483
- 21 Pietro Costa, LO STATO IMMAGINARIO
Metafore e paradigmi nella cultura giuridica fra Ottocento e Novecento
(1986), 8°, p. IV-476
- 22 STORIA SOCIALE E DIMENSIONE GIURIDICA - STRUMENTI D'INDAGINE E IPOTESI DI LAVORO
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 26-27 aprile 1985
A cura di Paolo Grossi
(1986), 8°, p. VIII-466
- 23 Paolo Grossi, STILE FIORENTINO
Gli studi giuridici nella Firenze italiana - 1859-1950
(1986), 8°, p. XV-230
- 24 Luca Mannori, UNO STATO PER ROMAGNOSI
II. La scoperta del diritto amministrativo
(1987), 8°, p. VIII-254
- 25 Bernardo Sordi, TRA WEIMAR E VIENNA
Amministrazione pubblica e teoria giuridica nel primo dopoguerra
(1987), 8°, p. 378
- 26 Franco Todescan, LE RADICI TEOLOGICHE DEL GIUSNATURALISMO LAICO
II. Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di Jean Domat
(1987), 8°, p. VIII-88
- 27 Paolo Grossi, « LA SCIENZA DEL DIRITTO PRIVATO »
Una rivista-progetto nella Firenze di fine secolo - 1893-1896
(1988), 8°, p. IX-206
- 28 LA STORIOGRAFIA GIURIDICA SCANDINAVA
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 22-23 maggio 1987
A cura di Paolo Grossi
(1988), 8°, p. VI-87
- 29 LA CULTURE DES REVUES JURIDIQUES FRANÇAISES
A cura di André-Jean Arnaud
(1988), 8°, p. IV-144

- 30 Adam Smith, LEZIONI DI GLASGOW
Introduzione a cura di Enzo Pesciarelli
Traduzione di Vittoria Zompanti Oriani
(1989), 8°, p. CXXVIII-766
- 31 Thilo Ramm, PER UNA STORIA DELLA COSTITUZIONE DEL LAVORO
TEDESCA
A cura di Lorenzo Gaeta e Gaetano Vardaro
(1989), 8°, p. 195
- 32 PIERO CALAMANDREI - Ventidue saggi su un grande maestro
A cura di Paolo Barile
(1990), 8°, p. 556
- 33 IL PENSIERO GIURIDICO DI COSTANTINO MORTATI
A cura di Mario Galizia e Paolo Grossi
(1990), 8°, p. 644
- 34/35 HISPANIA - ENTRE DERECHOS PROPIOS Y DERECHOS NACIONALES
Atti dell'incontro di studio - Firenze/Lucca 25, 26, 27 maggio 1989
A cura di B. Clavero, P. Grossi, F. Tomas y Valiente
Tomo I (1990), 8°, p. VI-530
Tomo II (1990), 8°, p. IV-531-1036
- 36 Osvaldo Cavallar, FRANCESCO GUICCIARDINI GIURISTA
I ricordi degli onorari
(1991), 8°, p. XXII-396
- 37 Bernardo Sordi, L'AMMINISTRAZIONE ILLUMINATA
Riforma delle Comunità e progetti di Costituzione nella Toscana leopoldina
(1991), 8°, p. 424
- 38 Franco Cipriani, STORIE DI PROCESSUALISTI E DI OLIGARCHI
La Procedura civile nel Regno d'Italia (1866-1936)
(1991), 8°, p. X-536
- 39 Bartolomé Clavero, ANTIDORA
Antropología católica de la economía moderna
(1991), 8°, p. VI-259
- 40 Giovanni Cazzetta, RESPONSABILITÀ AQUILIANA E FRAMMENTAZIONE
DEL DIRITTO COMUNE CIVILISTICO (1865-1914)
(1991), 8°, p. IV-564
- 41 Paolo Grossi, IL DOMINIO E LE COSE
Percezioni medievali e moderne dei diritti reali
(1992), 8°, p. 755
- 42 L'INSEGNAMENTO DELLA STORIA DEL DIRITTO MEDIEVALE E MODERNO
Strumenti, destinatari, prospettive
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 6-7 novembre 1992
A cura di Paolo Grossi
(1993), 8°, p. VIII-440
- 43 PERIODICI GIURIDICI ITALIANI (1850-1900) - Repertorio
A cura di Carlo Mansuino
(1994), 8°, p. XIV-368
- 44 Stefano Mannoni, UNE ET INDIVISIBLE
Storia dell'accentramento amministrativo in Francia - I
(1994), 8°, p. XXII-603

- 45 Luca Mannori, **IL SOVRANO TUTORE**
Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel Principato dei Medici (Secc. XVI-XVIII)
(1994), 8°, p. VIII-486
- 46 Stefano Mannoni, **UNE ET INDIVISIBLE**
Storia dell'accentramento amministrativo in Francia - II
(1996), 8°, p. XVI-448
- 47 Bartolomé Clavero, **TOMÁS Y VALIENTE**
Una biografía intelectual
(1996), 8°, p. XXXVI-374
- 48 Costantino Mortati, **L'ORDINAMENTO DEL GOVERNO NEL NUOVO DIRITTO PUBBLICO ITALIANO**
Ristampa inalterata, con una prefazione di Enzo Cheli
(2000), 8°, p. X-234
- 49 Costantino Mortati, **LA COSTITUZIONE IN SENSO MATERIALE**
Ristampa inalterata, con una premessa di Gustavo Zagrebelsky
(1998), 8°, p. XXXVIII-212
- 50 **GIURISTI E LEGISLATORI**
Pensiero giuridico e innovazione legislativa nel processo di produzione del diritto
Atti dell'Incontro di studio - Firenze, 26-28 settembre 1996
A cura di Paolo Grossi
(1997), 8°, p. VIII-530
- 51 Pio Caroni, **SAGGI SULLA STORIA DELLA CODIFICAZIONE**
(1998), 8°, p. XX-270
- 52 Paolo Grossi, **ASSOLUTISMO GIURIDICO E DIRITTO PRIVATO**
(1998), 8°, p. X-474
- 53 Giovanni Cazzetta, **PRÆSUMITUR SEDUCTA**
Onestà e consenso femminile nella cultura giuridica moderna
(1999), 8°, p. IV-426
- 54 Stefano Mannoni, **POTENZA E RAGIONE**
La scienza del diritto internazionale nella crisi dell'equilibrio europeo (1870-1914)
(1999), 8°, p. IV-276
- 55/56 Sergio Caruso, **LA MIGLIOR LEGGE DEL REGNO**
Consuetudine, diritto naturale e contratto nel pensiero e nell'epoca di John Selden (1584-1654)
Tomo I (2001), 8°, p. IV-432
Tomo II (2001), 8°, p. IV-433-1024
- 57 Franco Todescan, **LE RADICI TEOLOGICHE DEL GIUSNATURALISMO LAICO**
III. Il problema della secolarizzazione nel pensiero giuridico di Samuel Pufendorf
(2001), 8°, p. VIII-106
- 58/59 Maurizio Fioravanti, **LA SCIENZA DEL DIRITTO PUBBLICO**
Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento
Tomo I (2001), 8°, p. XXII-572
Tomo II (2001), 8°, p. IV-573-918
- 60 Raffaele Volante, **IL SISTEMA CONTRATTUALE DEL DIRITTO COMUNE CLASSICO**
Struttura dei patti e individuazione del tipo. Glossatori e ultramontani
(2001), 8°, p. IV-502

- 61 CODICI
Una riflessione di fine millennio
Atti dell'incontro di studio - Firenze, 26-28 ottobre 2000
A cura di Paolo Cappellini e Bernardo Sordi
(2002), 8°, p. VIII-604
- 62 Pietro Costa, IURISDICTION
Semantica del potere politico nella pubblicistica medievale (1100-1433)
Ristampa
(2002), 8°, p. XCVI-412
- 63 Mario Piccinini, TRA LEGGE E CONTRATTO
Una lettura di *Ancient Law* di Henry S. Maine
(2003), 8°, p. XVI-286
- 64 Arturo Carlo Jemolo, LETTERE A MARIO FALCO
Tomo I (1910-1927)
A cura di Maria Vismara Missiroli
(2005), 8°, p. XVIII-592
- 65 Ferdinando Mazzaella, NEL *SEGNO* DEI TEMPI
Marchi persone e cose dalla corporazione medievale all'impresa globale
(2005), 8°, p. 530
- 66 Michele Pifferi, *GENERALIA DELICTORUM*
Il *Tractatus criminalis* di Tiberio Deciani e la "Parte generale" di diritto penale
(2006), 8°, p. 468
- 67 Maria Rosa Di Simone, PERCORSI DEL DIRITTO TRA AUSTRIA E ITALIA
(SECOLI XVII-XX)
(2006), 8°, p. XII-374
- 68 Franco Cipriani, SCRITTI IN ONORE DEI *PATRES*
(2006), 8°, p. XIV-502
- 69 Piero Fiorelli, INTORNO ALLE PAROLE DEL DIRITTO
(2008), 8°, p. XXXII-548
- 70 Paolo Grossi, SOCIETÀ, DIRITTO, STATO
Un recupero per il diritto
(2006), 8°, p. XX-346
- 71 Irene Stolzi, L'ORDINE CORPORATIVO
Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista
(2007), 8°, p. IV-464
- 72 Hasso Hofmann, RAPPRESENTANZA - RAPPRESENTAZIONE
Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento
(2007), 8°, p. XL-586
- 73 Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, GOVERNO E PARTITI NEL PENSIERO
BRITANNICO (1690-1832)
(2007), 8°, p. VIII-156
- 74 Giovanni Cazzetta, SCIENZA GIURIDICA E TRASFORMAZIONI SOCIALI
Diritto e lavoro in Italia tra Otto e Novecento
(2007), 8°, p. X-388
- 75 Manuela Mustari, IL LUNGO VIAGGIO VERSO LA "REALITÀ"
Dalla promessa di vendita al preliminare trascrivibile
(2007), 8°, p. VI-284

- 76 Carlo Fantappiè, CHIESA ROMANA E MODERNITÀ GIURIDICA
Tomo I L'edificazione del sistema canonistico (1563-1903), (2008), 8°, p. XLVI-520
Tomo II Il *Codex iuris canonici* (1917), (2008), 8°, p. IV-521-1282
- 77 Rafael D. García Pérez, ANTES LEYES QUE REYES
Cultura jurídica y constitución política en la edad moderna (Navarra, 1512-1808)
(2008), 8°, p. XII-546
- 78 Luciano Martone, DIRITTO D'OLTREMARE
Legge e ordine per le Colonie del Regno d'Italia
(2008), 8°, p. X-228
- 79 Michael Stolleis, STORIA DEL DIRITTO PUBBLICO IN GERMANIA
I. Pubblicità dell'impero e scienza di polizia 1600-1800
(2008), 8°, p. X-632
- 80 Paolo Grossi, NOBILTÀ DEL DIRITTO
Profili di giuristi
(2008), 8°, p. XII-742
- 81 Andrea Marchisello, LA RAGIONE DEL DIRITTO
Carlantonio Pilati tra cattedra e foro nel Trentino del tardo Settecento
(2008), 8°, p. XXIV-532
- 82 Bartolomé Clavero, GENOCIDE OR ETHNOCIDE, 1933-2007
How to make, unmake, and remake law with words
(2008), 8°, p. VIII-268
- 83 Paolo Grossi, TRENT'ANNI DI PAGINE INTRODUTTIVE
Quaderni fiorentini 1972-2001
(2009), 8°, p. XXVIII-252
- 84 Aldo Sandulli, COSTRUIRE LO STATO
La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)
(2009), 8°, p. XVIII-324
- 85 DIRITTI E LAVORO NELL'ITALIA REPUBBLICANA
Materiali dall'incontro di studio Ferrara, 24 ottobre 2008
A cura di Gian Guido Balandi e Giovanni Cazzetta
(2009), 8°, p. IV-306
- 86 Pio Caroni, LA SOLITUDINE DELLO STORICO DEL DIRITTO
(2009), 8°, p. VI-252
- 87 Federico Bambi, UNA NUOVA LINGUA PER IL DIRITTO - I
Il lessico volgare di Andrea Lancia nelle provvisioni fiorentine del 1355-57
(2009), 8°, p. IV-816
- 88 Mario Sbriccoli, STORIA DEL DIRITTO PENALE E DELLA GIUSTIZIA
Scritti editi e inediti (1972-2007)
Tomo I (2009), 8°, p. XVI-722
Tomo II (2009), 8°, p. IV-723-1338
- 89 Arturo Carlo Jemolo, LETTERE A MARIO FALCO
Tomo II (1928-1943)
A cura di Maria Vismara Missiroli
(2009), 8°, p. IV-512
- 90 Sabino Cassese, IL DIRITTO AMMINISTRATIVO: STORIA E PROSPETTIVE
(2010), 8°, p. X-576

- 91 Marco Sabbioneti, **DEMOCRAZIA SOCIALE E DIRITTO PRIVATO**
La Terza Repubblica di Raymond Saleilles (1855-1912)
(2010), 8°, p. XXXVIII-682
- 92 Condorcet, **DICHIARARE I DIRITTI, COSTITUIRE I POTERI**
Un inedito sulla dichiarazione dei diritti dell'uomo
A cura di Gabriele Magrin
Edizione del manoscritto a cura di Mercurio Candela
(2011), 8°, p. VI-190
- 93 **DIRITTI INDIVIDUALI E PROCESSO PENALE NELL'ITALIA REPUBBLICANA**
Materiali dall'incontro di studio - Ferrara, 12-13 novembre 2010
A cura di Daniele Negri e Michele Pifferi
(2011), 8°, p. VI-442
- 94 Rodolfo Savelli, **CENSORI E GIURISTI**
Storie di libri, di idee e di costumi (secoli XVI-XVII)
(2011), 8°, p. XXXIV-410
- 95 **ALESSANDRO GIULIANI: L'ESPERIENZA GIURIDICA FRA LOGICA ED ETICA**
A cura di Francesco Cerrone e Giorgio Repetto
(2012), 8°, p. VI-848
- 96 Carlo Nitsch, **IL GIUDICE E LA LEGGE**
Consolidamento e crisi di un paradigma nella cultura giuridica italiana del primo
Novecento
(2012), 8°, p. X-342
- 97 Rodrigo Míguez Núñez, **TERRA DI SCONTRI**
Alterazioni e rivendicazioni del diritto alla terra nelle Ande centrali
(2013), 8°, p. X-360
- 98 Enrico Finzi, **"L'OFFICINA DELLE COSE"**
Scritti minori
A cura di Paolo Grossi
(2013), 8°, p. LXII-212
- 99 Michele Pifferi, **L'INDIVIDUALIZZAZIONE DELLA PENA**
Difesa sociale e crisi della legalità penale tra otto e novecento
(2013), 8°, p. IV-336
- 100 Paolo Grossi, **SCRITTI CANONISTICI**
A cura di Carlo Fantappiè
(2013), 8°, p. XLVI-314
- 101 Massimiliano Gregorio, **PARTE TOTALE**
Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra otto e novecento
(2013), 8°, p. XIV-440

Per Informazioni e Acquisti

Dott. A. Giuffrè Editore S.p.A. - Via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano
Tel. 02/380.892.90 - Fax 02/380.095.82
<http://www.giuffre.it>

Centri di documentazione e di distribuzione Giuffrè

€ 45,00
2371-01

