

I giuristi e la crisi dello stato liberale (1918-1925) / a cura di Pier Luigi Ballini. - Venezia : Istituto veneto di scienze lettere ed arti, 2005. - 184 p. ; 24 cm

(IT-MiFBE)80011932

The digital reproduction of this work is licensed under a [Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivs 3.0 Unported License](#). Permissions beyond the scope of this license may be available at customer.service@beic.it.

La riproduzione digitale di quest'opera è distribuita con la licenza [Creative Commons - Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 3.0 Unported](#). Permessi oltre lo scopo di questa licenza possono essere richiesti a customer.service@beic.it.

ISTITUTO VENETO DI SCIENZE, LETTERE ED ARTI

I GIURISTI E LA CRISI DELLO STATO LIBERALE (1918-1925)

a cura di
PIER LUIGI BALLINI



L'Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti, che trova la sua lontana origine nel Reale Istituto Nazionale, voluto da Napoleone per l'Italia all'inizio del XIX secolo, sull'esempio dell'*Institut de France*, venne poi rifondato con l'attuale denominazione nel 1838 dall'Imperatore d'Austria Ferdinando I. Con l'unione del Veneto al Regno d'Italia, l'Istituto fu riconosciuto di interesse nazionale assieme alle principali accademie degli stati preunitari, anche se la sua maggior attenzione ha continuato ad essere rivolta alla vita culturale e scientifica delle Venezie. La sua configurazione è quella di un'Accademia scientifica, i cui membri sono eletti dall'Assemblea dei soci effettivi, pur venendo la nomina formalizzata con decreto ministeriale.

L'Istituto pubblica gli *Atti*, rivista trimestrale distinta in due classi: quella di scienze morali, lettere ed arti e quella di scienze fisiche, matematiche e naturali. Pubblica altresì le *Memorie*, pure suddivise nelle due menzionate classi, per studi monografici riconosciuti di particolare rilevanza scientifica e culturale da apposite commissioni di esperti. Pubblica infine collane specializzate come anche gli atti dei convegni, delle scuole di specializzazione e dei seminari da esso promossi. Tra le collane, la *Biblioteca Luzzattiana* accoglie contributi di storia contemporanea frutto dell'attività di ricerca promossa dall'Istituto intorno all'Archivio Luzzatti.

In copertina:

A. Sartorio, *Pannello centrale
del fregio pittorico che circonda
l'aula di Montecitorio*. Roma

Progetto grafico della copertina:

GRITTI MORLACCHI & SCHIRMER *Milano*

BIBLIOTECA LUZZATTIANA

Fonti e studi

9



ISTITUTO VENETO DI SCIENZE, LETTERE ED ARTI

BIBLIOTECA LUZZATTIANA

Fonti e studi

COLLANA DIRETTA DA PIER LUIGI BALLINI E PAOLO PECORARI

1.

Paolo Pecorari

IL PROTEZIONISMO IMPERFETTO

LUIGI LUZZATTI E LA TARIFFA DOGANALE DEL 1887

2.

LUIGI LUZZATTI E IL SUO TEMPO

a cura di Pier Luigi Ballini e Paolo Pecorari

3.

LA POLITICA DELLA CASA ALL'INIZIO DEL NOVECENTO

a cura di Donatella Calabi

4.

FINANZA E DEBITO PUBBLICO IN ITALIA TRA '800 E '900

a cura di Paolo Pecorari

5.

LE IDEE DI RAPPRESENTANZA E I SISTEMI ELETTORALI IN ITALIA
TRA OTTOCENTO E NOVECENTO

a cura di Pier Luigi Ballini

6.

VERSO LA SVOLTA DELLE ALLEANZE

LA POLITICA ESTERA DELL'ITALIA AI PRIMI DEL NOVECENTO

a cura di Marta Petricioli

7.

Luigi Luzzatti

LA DIFFUSIONE DEL CREDITO E LE BANCHE POPOLARI

a cura di Paolo Pecorari

8.

LE BANCHE POPOLARI NELLA STORIA D'ITALIA

a cura di Paolo Pecorari

9.

I GIURISTI E LA CRISI DELLO STATO LIBERALE (1918-1925)

a cura di Pier Luigi Ballini

10.

CHIESA, FEDE E LIBERTÀ RELIGIOSA IN UN CARTEGGIO
DI INIZIO NOVECENTO: LUIGI LUZZATTI E PAUL SABATIER

a cura di Sandro G. Franchini

con Introduzione di Annibale Zambarbieri

ISTITUTO VENETO DI SCIENZE, LETTERE ED ARTI

I GIURISTI E LA CRISI
DELLO STATO LIBERALE
(1918-1925)

a cura di
PIER LUIGI BALLINI

VENEZIA
2005

ISBN 88-88143-42-4

Il volume riporta le relazioni presentate alla sesta Giornata di studio Luigi Luzzatti
per la storia dell'Italia contemporanea
(Venezia, 17 e 18 novembre 2000)

© Copyright Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti - Venezia

30124 Venezia - Campo S. Stefano 2945
Tel. 0415210177 - Telefax 0415210598
ivs1a@istitutoveneto.it
www.istitutoveneto.it

INDICE

Presentazione	pag. VII
Comitato scientifico ed elenco degli autori	» IX
PAOLO POMBENI	
<i>Caratteri della crisi dello Stato liberale fra dopoguerra e fascismo</i>	» 1
MARIO D'ADDIO	
<i>Partiti e Stato</i>	» 17
NICOLA ANTONETTI	
<i>Teorie della rappresentanza dalla proporzionale al plebiscito</i>	» 51
FULCO LANCHESTER	
<i>Monarchia e Parlamento nella giuspubblicistica italiana del primo dopoguerra</i>	» 81
ALBERTO ROMANO	
<i>Santi Romano e la giuspubblicistica italiana: temi e tendenze</i>	» 103
MAURIZIO FIORAVANTI	
<i>Mosca, Orlando e la crisi dello Stato liberale</i>	» 131
DANILO VENERUSO	
<i>Sistema statutario e regime fascista: continuità e rottura</i>	» 147
Indice dei nomi	» 179

PRESENTAZIONE

La crisi dello Stato liberale è stata e continua ad essere un tema centrale nel dibattito storiografico sul XX secolo.

I profondi mutamenti seguiti alla prima guerra mondiale avvennero contemporaneamente all'esaurimento della capacità ordinante di quella forma di Stato, lo Stato liberale, che si era manifestata nel corso del XIX secolo e nell'ambito della quale, per decenni, si erano confrontate le pur diverse forze politiche che erano venute emergendo.

Già nell'età giolittiana, tuttavia, Santi Romano aveva lucidamente descritto e interpretato tendenze e segni premonitori di una crisi, per alcuni aspetti presenti anche nelle vicende e nei dibattiti di altri Paesi europei.

Nel difficile e contrastato clima sociale del primo dopoguerra, tende ad affermarsi una nuova concezione del ruolo dello Stato, del rapporto fra Stato e società, che impone nuove riflessioni sulla validità della Costituzione e sullo stesso significato da attribuire all'espressione "crisi dello Stato liberale".

Dalla grande guerra all'inizio del regime fascista quelle vicende sono ripercorse, negli Atti del Convegno della Sesta Giornata Luigi Luzzatti per la storia dell'Italia contemporanea, attraverso le analisi e le interpretazioni dei giuristi. Le loro letture critiche dei grandi fenomeni politici e sociali della fine del XIX secolo, degli inizi del '900 e in particolare dell'avvento al potere del Fascismo, come anche le loro considerazioni e valutazioni sulle conseguenze scaturenti da quei fenomeni sul piano giuridico – dall'evoluzione della forma di governo al rapporto Governo-Parlamento, dal ruolo della Corona alla rilevanza costituzionale del partito di governo – consentono una più approfondita e più adeguata comprensione del costituzionalismo libe-

rare e di un periodo di profonda trasformazione dell'Italia contemporanea.

Nel licenziare questo volume rivolgiamo un fervido ringraziamento a quanti – dal curatore ai singoli autori – si sono prodigati per la sua migliore riuscita.

Venezia, 27 giugno 2005

Il Presidente
Leopoldo Mazzaroli

COMITATO SCIENTIFICO

LEOPOLDO MAZZAROLLI
Presidente, Università degli Studi di Padova

LIVIO PALADIN †
Università degli Studi di Padova

PIER LUIGI BALLINI
Università degli Studi di Firenze

PAOLO PECORARI
Università degli Studi di Udine

ELENCO DEGLI AUTORI

NICOLA ANTONETTI, *Università degli Studi di Parma*

MARIO D'ADDIO, *Università degli Studi di Roma La Sapienza*

MAURIZIO FIORAVANTI, *Università degli Studi di Firenze*

FULCO LANCHESTER, *Università degli Studi di Roma La Sapienza*

PAOLO POMBENI, *Università degli Studi di Bologna*

ALBERTO ROMANO, *Università degli Studi di Roma La Sapienza*

DANILO VENERUSO, *Università degli Studi di Genova*

I criteri di citazione sono stati uniformati compatibilmente con le peculiarità degli apparati critici dei singoli testi compresi nel volume.

PAOLO POMBENI

CARATTERI DELLA CRISI DELLO STATO LIBERALE FRA DOPOGUERRA E FASCISMO

La crisi dello Stato liberale dopo il 1918 è ormai più che un topos, uno stereotipo storiografico: l'assunto per cui la "Grande Guerra" aveva messo la parola fine all'età liberale matura va di pari passo con la leggenda del "lungo Ottocento", secolo eminentemente liberale, che si conclude nel giugno 1914. Curiosamente si tratta di due concetti che sono più confliggenti di quanto normalmente non si sospetti, specie dopo che la fortuna della vulgata di Hobsbawm ha dato una presunta dignità scientifica al 1917 come spartiacque epocale assoluto.

Se è ancora lecito esprimere dubbi sui miti diffusi da un distretto sistema di comunicazioni di massa, vorrei provarmi a ragionare sui caratteri reali di questa crisi. Non è certo mia intenzione prestarmi allo sterile gioco delle revisioni continue, che si fa cambiando semplicemente il segno agli stereotipi in circolazione: la crisi del sistema liberale è stata un fenomeno ampiamente percepito dall'opinione pubblica europea, ma non a partire dal 1918, bensì dagli anni Novanta del secolo precedente, quando inizia in tutta Europa un lungo dibattito intellettuale sulla più o meno inevitabile "decadenza" di tutti gli archetipi politici e sociali che si erano radicati dopo la vittoria postuma delle rivoluzioni del 1848 nella stabilizzazione degli anni Sessanta e Settanta e che avevano costituito l'ossatura della vita pubblica. Praticamente tutti i grandi temi che domineranno gli anni fra le due guerre sono stati lanciati nel periodo a cavallo dei due secoli. La preminenza del "governo" sul Parlamento, il ritorno della società corporata contro il modello fondato sulla centralità dell'individuo, il prevalere della "volontà" sulla "razionalità" il dominio in politica dei partiti di massa, l'intervento pubblico a tutela degli standard assistenziali per le classi più deboli, la trasformazione economica come dominio di grandi forze di cartello (premessa ai vari sistemi di pianificazione economica); tutte queste erano questioni già ampiamente dibattute prima che la trasformazione dei

sistemi di organizzazione dello spazio pubblico in dipendenza dalle esigenze belliche imponesse alla coscienza comune di fare i conti con un mutamento che ora diveniva di facile percezione. La guerra insomma non avrebbe fatto altro che confermare profezie che si erano susseguite con frequenza crescente nel ventennio precedente. Si può solo osservare che l'evento bellico, con la sua grandiosità sia sul piano temporale che su quello dell'investimento di risorse umane e materiali, si prestava bene a rilanciare tutte quelle profezie, per quanto esse potessero essere fra loro in contrapposizione. Quel che comunque appariva pacifico a tutti era che l'evento non a caso definito come "prima guerra mondiale" poteva godere dello statuto di tornante storico che aveva definitivamente disvelato le contraddizioni di un sistema politico che non reggeva più il confronto coi tempi nuovi.

Se vogliamo però capire i caratteri peculiari della crisi del sistema politico liberale in questo frangente, dobbiamo prescindere dalla premessa valutativa che è implicita nello stereotipo a cui faccio riferimento, secondo la quale si sarebbe trattato di fatto di una crisi mortale: con l'intenso travaglio del periodo fra le due guerre sarebbe iniziato un ciclo politico nuovo, che con il sistema precedente non avrebbe avuto che tenui legami, essendo di fatto connotato in maniera radicalmente diversa. A me sembra di poter dimostrare che questo giudizio di valore dipende da valutazioni dei contemporanei che non reggono al vaglio di una seria analisi storica: non per dire – lo ripeto – che crisi non vi sia stata o che tutto sia ritornato poi come prima, ma per affermare che vi è una solida continuità nell'impianto sistemico della politica occidentale dalla rivoluzione costituzionale del tardo settecento ad oggi, sicché quanto è avvenuto è leggibile più come evoluzione e sviluppo di un sistema che rimane fundamentalmente coerente con sé stesso, che non come transizione fra due diversi tipi di sistemi politici. Se un passaggio fondamentale vi è stato, esso si colloca nel secondo dopoguerra, quando la cosiddetta "società dell'abbondanza" (affluent society) ha mutato i termini di riferimento nella costruzione della cittadinanza politica. Nella fase di cui ci occupiamo questo scenario è ancora al più sullo sfondo, anche se comunque neppure esso sovvertirà le coordinate del costituzionalismo occidentale.

Come ho appena detto in premessa i grandi temi della crisi della cultura politica europea cominciano ad emergere negli anni

Novanta del diciannovesimo secolo e determinano il ripensamento, ma non il superamento delle forme di organizzazione dello spazio pubblico che si erano determinate con la grande rivoluzione costituzionale. Per comprendere bisogna sfuggire alla suggestione delle parole e soprattutto a quella del termine poco significativo di "massa" che è stato usato come discriminare da coloro che amano parlare di due età politiche distinte. Come è noto per costoro vi sarebbe prima una età delle *élite*, o dei notabili, che arriva più o meno fino al termine dell'Ottocento. Poi le tendenze sociali all'allargamento della platea politica prendono sempre più il sopravvento sino a che la "mobilitazione totale" richiesta dalla guerra moderna non rende inevitabile misurare il grado di tenuta, se non proprio di legittimità, dei sistemi di obbligazione politica in rapporto alla loro capacità di disciplinare le masse entro le forme dello spazio pubblico.

Ora il "numero" è senz'altro un elemento di rilievo tra quelli da prendere in considerazione, ma non lo si può considerare né fondativo del sistema politico, né significativo in sé, poiché esso ha un valore di relazione, un rapporto percentuale con la realtà a cui si rapporta. Il sistema costituzionale è già di per sé un sistema "totalitario" in quanto non solo si applica indistintamente e in maniera eguale a tutti coloro che costituisce cittadini all'interno della sua forma di organizzazione dello spazio pubblico, ma è egli stesso il creatore del passaggio dalla forma organizzativa alla forma comunitaria del politico col suo imputare alla totalità dei cittadini, interpretati come collettività, la titolarità del potere sovrano. Ci sono ovviamente resistenze a questa dottrina, la più famosa delle quali è il *monarchisches Prinzip* tedesco-prussiano (o il permanere dello schema "feudale" asburgico), ma si tratta di battaglie di retroguardia che non a caso vengono seppellite in ultimo dall'impossibilità di gestire su queste basi la "guerra nazionale" prima ancora della "guerra mondiale".

Come ho già avuto occasione di esporre in altra sede, il "populismo" è una struttura costitutiva del sistema costituzionale moderno, che sempre e in ogni caso si regge sull'appello al popolo e sulla sua triplice capacità di crearlo, interpretarlo e mobilitarlo. La crisi che il sistema affronta dopo la prima guerra mondiale non è che una delle tante indotte dai campi di tensione che sono creati dall'interazione fra l'esercizio formale dell'attività di "rappresentazione" e le pulsioni reali di quel corpo sociale che at-

traverso la rappresentazione si deve trasformare in corpo politico.

La risposta di quello che potremmo chiamare il "liberalismo classico" era stata fornita a questo proposito dal cosiddetto "modello inglese". L'ipostatizzazione dell'esperienza della Gran Bretagna elevata a paradigma del costituzionalismo è una vicenda europea dal peculiare valore culturale: proprio in questa sala ho avuto l'onore, anni fa, di illustrarne la presenza nel pensiero di Luigi Luzzatti. Il modello inglese si giocava, per semplificare, su tre presupposti: l'idea che la rappresentanza fosse equamente divisa fra un corpo elettivo e un corpo elitario fondato sui grandi ruoli sociali; l'idea che il potere di arbitrato in caso di conflitto fra i due corpi potesse essere demandato al rappresentante della sovranità grazie al potere di "appello al popolo" attraverso l'uso *ad hoc* dello strumento elettorale; l'idea che il fondamento culturale della costituzione consistesse nella compresenza di una tradizione storica rielaborata in forma legittimante erga omnes e di un sistema di tolleranza che neutralizzasse la valenza conflittuale delle identità sociali in quanto le privava di rilievo politico (le opinioni, incluse quelle religiose che trattano dei sommi misteri, sono questioni private).

Nel 1911, con il passaggio del *Parliament Act* che devitalizzava la Camera dei Lords, quasi tutta l'opinione dei giuristi europei sanzionò la fine della paradigmaticità britannica. Tuttavia restavano ancora in piedi varie peculiarità e solo con la partecipazione britannica alla "guerra europea" si può veramente parlare del generalizzarsi di questo sentimento. C'è al proposito una vicenda emblematica a cui voglio accennare, è quella del grande studioso liberale francese Elie Halévy.

Riassumo un'analisi che ho compiuto in maniera dettagliata in un saggio presentato in occasione del Convegno di Roma dedicato a questo pensatore. Halévy che parte con la vocazione dello studioso del pensiero e che sin dall'inizio non si sente coinvolto nella tradizione dello studio delle "costituzioni" secondo una scuola come quella dell'*École Libre de Sciences Politiques* cui pure era legato, approderà alla sua collocazione di storico politico proprio riflettendo da liberale sulla crisi del rapporto fra Stato e società. Il 19 dicembre 1901 egli scriverà da Portofino al suo amico Bouglé che lo "Stato nazionale" come nuova forma del politico postula un nuovo ruolo della "sociologia" nello studio della politica: «la sociologia intesa, secondo la tua definizione, come

uno studio delle forme sociali dovrà essere accompagnata da uno studio sulle relazioni reciproche delle credenze (filosofiche, religiose, scientifiche, morali) e delle forme sociali». Nel maggio dell'anno seguente, sempre scrivendo al medesimo amico, ha però fatto un ulteriore passo avanti. Nello studiare quello che rimane l'archetipo della fascinazione politica dell'Europa ottocentesca, l'Inghilterra moderna, la sociologia non basta: «Arrivo alla fine allo Stato; non è colpa mia, e possano non volermene i liberali ed i libertari! Gli stessi inglesi inclinano in tal senso e gli Webb hanno smesso di essere (ammesso che lo siano stati mai) dei socialisti evolutzionisti per diventare dei socialisti di Stato, poco disposti a battersi contro un governo conservatore, solo che possano orientare in un senso un poco democratico, o laico, le riforme scolastiche e militari proposte dagli unionisti». Nel maggio 1906 scriverà da Londra a Bouglé che ha definitivamente scelto l'oggetto della sua grande opera: «Teoria del progresso nell'ambito dello Stato moderno e, a titolo d'esempio, l'Inghilterra del diciannovesimo secolo».

Il percorso di Halévy è però ancora lungo, lo ripercorro perché mi sembra emblematico della crisi del pensiero politico liberale. Quando nel 1910 le edizioni Colin rifiutano il primo volume introduttivo della sua *Storia del popolo inglese* egli, rivolgendosi a Lucien Herr per aiuto, illustra in sintesi la "tesi" del suo studio: è stato il risveglio evangelico del XVII secolo a far sì che in Gran Bretagna liberalismo ed individualismo siano stati tanto temperati da impedire il formarsi nel XIX secolo sia di un partito reazionario che di un partito rivoluzionario. Siamo, come si vede, nell'ambito di un discorso sulla "eccezionalità" del modello britannico e del suo sistema liberale, tanto è vero che il piano dell'opera prevedeva di prendere in considerazione l'arco cronologico 1815-1895. Dopo l'esperienza della guerra e del primo dopoguerra, Halévy interrompe la sua narrazione al 1841 (dopo il volume introduttivo stampato nel 1912, escono due volumi narrativi nel 1923) e si butta a scrivere un "epilogo", non previsto nel piano originale, che copre con due grossi volumi gli anni 1895-1914 (questi due volumi usciranno rispettivamente nel 1926 e nel 1932). Nell'introduzione a questo "Epilogo" lo storico francese spiega che alla luce di quanto è successo bisogna ritrovare le radici della grande trasformazione, quella che ha portato al tramonto del protestantesimo con il suo culto dell'individuo per aprire la strada a

quello che egli definisce un "neo-cattolicesimo" con il ritorno di teorie comunitarie. In questo quadro l'Inghilterra avrebbe perso nel periodo considerato i suoi caratteri peculiari, marciando verso la "democrazia sociale" e verso la "guerra", cioè mettendo anch'essa alla base del suo sistema politico i due pilastri del nuovo secolo, e cioè socialismo e nazionalismo.

L'emblematicità di questo percorso mi sembra evidente, ma alle stesse conclusioni si poteva giungere anche partendo da premesse radicalmente diverse. Se leggiamo per esempio con attenzione la bella ricostruzione del pensiero di Hugo Preuss proposta da Sandro Mezzadra, vedremo come questo autore sin dal suo lavoro di abilitazione del 1889 ponga il problema del ripensamento dello schema dello Stato costituzionale di diritto, muovendo da una critica dello Stato come *persona ficta* per proporre una visione organicistica, che partiva dalla lezione di Gierke, per cui lo Stato non era che «un anello nella catena degli organismi». Ed a saldare per così dire le due sponde dell'approccio all'organizzazione dello spazio pubblico entro lo schema del costituzionalismo, quella anglosassone e quella germanica, potremmo mettere la lezione di Fredric Maitland, che si colloca anch'essa agli inizi del secolo, non meno di quelle, diverse ma con indubbie similitudini di un Léon Duguit o di un Santi Romano.

Il ripensamento del modello liberale era insomma stato avviato ben prima della guerra e la sua crisi non dipendeva dallo sconvolgimento bellico, anzi, per una certa quota di attori politici, la guerra avrebbe dovuto essere una cura efficace proprio contro quella crisi. È infatti noto che in misura maggiore o minore tutti i gruppi dirigenti che promossero l'avventura bellica pensavano che essa avrebbe fermato le forze della decadenza e rilanciato quell'equilibrio costituzionale che ogni Stato credeva di avere perduto per effetto di forze disgreganti che proprio la partecipazione al conflitto avrebbe neutralizzato.

Il tema centrale era da questo punto di vista la ricostruzione di quella che ormai veniva definita come la "comunità nazionale". Esso è, a ben vedere, il tema fondamentale che Weber porrà al centro della sua sociologia politica proprio negli anni a cavallo della guerra. Anche qui alle spalle sta una riflessione ben precedente, quella distinzione fra *Gemeinschaft* e *Gesellschaft*, fra comunità e società, che Ferdinand Tönnies aveva lanciato con una celebre opera del 1887. Il grande pensatore di Heidelberg lavora

da tempo su questa contrapposizione, si confronta con essa nella sua esperienza americana del 1905, e la eleva a strumento ermeneutico fondamentale negli scritti sulla guerra, quando enuncia la radicale alternativa dello Stato moderno: il fatto che lo Stato moderno sia "burocratico" è fuori discussione, scriverà nel celebre testo del 1917 sulla riforma elettorale, ma esso può ciò nonostante essere o Stato "autoritario" che organizza i suoi cittadini come una mandria di vitelli a dispetto magari di uno pseudoparlamentarismo, oppure può essere uno Stato democratico che pone nel valore della partecipazione la sua legittimità.

La guerra non aveva fatto altro che mostrare a qual punto una nazione fosse una "comunità di destini", perché il campo di battaglia aveva fatto, in materia di eguaglianza di fronte ai carichi della politica, molto di più di qualunque riforma istituzionale. Ma essa aveva altresì mostrato come la fondazione di un sistema politico non stesse semplicemente nell'architettura giuridica che riusciva a darsi, ma nella capacità di concorrere alla soluzione di quel "problema del significato" che costituiva un fattore chiave del "disincantamento" legato alla modernità. Ma poiché quell'uomo che aveva "mangiato dell'albero della conoscenza" non era più in condizione di produrre delle *Weltanschauung*, ecco che queste potevano crearsi, come Weber scrisse in uno dei suoi interventi metodologici, solo «nella lotta con ideali diversi che sono altrettanto sacri per gli altri quanto i nostri lo sono per noi». Questa situazione, che talora Weber definirà addirittura come "politeismo", non fa semplicemente parte di quella nuova "cultura estetica" di cui parlò il grande studioso tedesco e che è stata da taluni messa a fondamento della rivolta di marca fascista. Essa appartiene, come scrisse molto più rozzamente lo psicologo sociale fabiano Graham Wallas nel 1908, all'ambito della *human nature in politics*. L'organizzazione dello spazio politico promossa dal liberalismo si scontrava ora non con un mondo nuovo, ma con l'inveramento dei suoi presupposti. Il liberalismo aveva infatti supposto che tutti gli uomini "educati alla politica" ed "indipendenti" (cioè non soggetti per le loro scelte politiche ad altri più colti o determinanti per la loro sopravvivenza) avessero titolo alla cittadinanza, cioè alla partecipazione attiva al meccanismo di formazione della decisione politica. L'educazione politica e l'indipendenza si erano realizzate attraverso percorsi atipici, ma avevano portato al risultato voluto: molti si erano socializzati alla

nuova dimensione nel servizio militare o nella militanza sindacale o partitica, così come avevano acquisito l'indipendenza nella alienazione dei caratteri personali presenti nel rapporto d'impiego, che perdeva così ogni aspetto di relazione tradizionale fra "maestro" e "apprendista". Era accaduto che lo Stato liberale si era trovato a farsi carico di una dimensione di massa nella cittadinanza che non era stata tanto impreveduta in sé, quanto immaginata come più graduale e come disciplinabile per così dire "in progress" mentre invece essa si era imposta all'improvviso e senza preparazione a seguito della dimensione totalitaria dello sforzo bellico.

Per le ragioni determinate da questo complesso percorso trentennale della cultura europea e non semplicemente per un "effetto terremoto" determinato dalla guerra, lo Stato liberale si era trovato ad affrontare una difficile transizione nel decennio seguito alla pace di Versailles. In termini essenziali potremmo individuare quattro nodi attorno ai quali lavorare per una caratterizzazione di questa crisi.

Il primo è costituito dal tramonto definitivo di quello che si può definire come il "modello inglese" del costituzionalismo. Esso ha un rapporto relativo con la realtà costituzionale della Gran Bretagna, che ha una sua storia peculiare poco connessa con le caratteristiche che il costituzionalismo europeo aveva scorto in questo modello e che sono, oltre a quelle sopra elencate, la centralità parlamentare come luogo del formarsi della dialettica politica maggioranza/opposizione, centralità che scaturisce a sua volta dal sistema elettorale come luogo di formazione della rappresentanza nazionale. Con il cosiddetto *new liberalism* gli stessi scrittori politici britannici avevano messo in discussione molti aspetti del modello, ma ancor più la vita costituzionale concreta aveva trasformato la dialettica parlamentare fra maggioranza ed opposizione, in una dialettica che era in buona parte extraparlamentare fra governo ed opposizione (il passaggio è cruciale, perché il governo non è affatto il comitato esecutivo che gestisce l'amministrazione per la maggioranza, ma è una componente del sistema che salda parte politica e parte burocratica delle classi dirigenti). Dopo l'esperienza bellica la preminenza della funzione di governo e, di conseguenza, della lotta per conseguirla e mantenerla si imponeva decisamente, il che significava non solo un abbandono del tradizionale "modello britannico", ma anche una

parziale sconfitta di quello che era stato il suo rivale nel dibattito della prima parte del secolo: quello "Stato amministrativo" che avrebbe dovuto neutralizzare la politica nella scienza dell'amministrazione.

Ora il nuovo tipo di governo che si imponeva ovunque in Europa era esattamente una sintesi delle due tendenze: una componente decisamente politica, anzi in più di un caso così politica da sottolinearlo con atteggiamenti di scelte ideologiche estreme, a cui si aggiungeva una componente tecnico-amministrativa la quale dichiarava di trovare la possibilità di far valere la sua competenza solo attraverso la forza che le derivava da quel tipo di copertura.

Il secondo nodo sul quale bisogna attirare l'attenzione per comprendere le peculiarità di questa fase di transizione del sistema politico liberale è il ritorno dei "corpi" come soggetti costituzionali. Debbo chiarire subito che non sto parlando del corporativismo, che, nelle sue varie sfaccettature, è stato individuato dalla storiografia come il perno della rifondazione dell'Europa borghese. Esso è stato solo uno dei fenomeni più visibili, ma non so se più determinanti, che hanno evidenziato il ripensamento della soggettività politica e giuridica nel quadro del costituzionalismo: non più semplicemente l'individuazione della legge del progresso nel passaggio dallo status al contratto come sistema fondativo della soggettività giuridica secondo la celebre formula di Maine, ma il nuovo approccio al concetto di persona liberato «dal riferimento normativo al modello dell'individuo, per aprirlo ad una dimensione strutturalmente relazionale» (secondo la bella formula con cui Sandro Mezzadra spiega il primo Preuss). Questo è qualcosa di più della semplice questione economicistica della corporazione: siamo davanti alla riscoperta della natura sociale della soggettività politica, che si forma non per autogenesi dalla vita naturale dell'individuo, né per partenogenesi da quell'astratto contenitore che è la "società civile", ma si forma con l'interazione di molte appartenenze "di parte", religiose, politiche, culturali, economiche, ecc.

Il riconoscimento del carattere relazionale del soggetto giuridico-politico ha avuto un ruolo decisivo, sia pure grazie ad una lunga e travagliata evoluzione, per dare modo al sistema liberale di riconciliarsi con una visione articolata della società e per sfuggire alle trappole della sua variante giacobina, cioè a quello che

alla fine lo aveva in più di un caso consegnato nelle mani del totalitarismo di destra: infatti il fascismo dovrà accettare la nuova soggettività sociale della politica, trasformandola semplicemente in una articolazione subordinata dello Stato, per cui avremo il partito unico, il sindacato unico, la religione fascista, il dopolavoro fascista, e via elencando. Evaso da quella trappola, il costituzionalismo ha potuto ovunque nel dopoguerra riordinare sulla base del pluralismo rapporti giuridici che trascendessero lo schematicismo delle leggi Le Chapelier (quelle leggi della prima rivoluzione francese che avevano gioiosamente statuito che fra lo Stato e il cittadino non c'è nulla).

Il terzo nodo che dobbiamo affrontare è forse quello che meno ha attirato l'attenzione degli storici costituzionali. Esso riguarda il mutamento nella concezione del rapporto che deve intercorrere fra poteri dello Stato e tutela del "benessere" della nazione. È qualcosa che va al di là sia del concetto di "Stato sociale" che si è affermato nella seconda metà dell'Ottocento come risposta alla allora dibattutissima "questione sociale", sia della preoccupazione per la potenza economica della nazione che imperialismo e nazionalismo hanno imposto all'attenzione dell'opinione pubblica. Il primo era sostanzialmente ancorato all'antico problema della lotta alla povertà, il secondo alla dimensione nazionale del sistema economico capitalistico che aveva bisogno del sostegno statale. Ora stava sorgendo una domanda di "benessere" che non riguardava semplicemente il soddisfacimento dei bisogni legati all'assistenza, ma che chiedeva la partecipazione ai privilegi del consumo di massa. Nel suo libro sulla *Psicologia del Socialismo*, pubblicato in Germania nel 1926, il belga Hendrik de Man faceva notare ai lettori che ormai gli operai, lungi dall'essere attratti da una peculiare cultura proletaria, cercavano le soddisfazioni del divertimento e del consumo di massa borghesi, non da ultimo perché ciò dava loro una sensazione di mobilità sociale verso l'alto. La garanzia di questa mobilità, vera od illusoria che la si giudichi, diverrà progressivamente parte della nuova costituzione materiale degli Stati liberali. Sarebbe interessante da questo punto di vista chiedersi il peso che ebbero le politiche monetarie, non nel senso tecnico, ma nel senso politico costituzionale. Non c'è solo la grande inflazione del 1923 a Weimar; ci sono anche la "Verdun finanziaria" realizzata da Poincaré in Francia nel 1924 e la famosa questione di quota 90 imposta da Mussolini nel

1926. Si tratta sempre di operazioni dove il valore della moneta non ha solo un risvolto economico, ma assume valenze politiche non solo in quanto misura del benessere nazionale, ma anche nella sua veste di strumento di garanzia della fruizione di questo benessere da parte della generalità delle classi e soprattutto di quelle classi medie che cominciano a venire identificate come una componente particolarmente significativa dal punto di vista della legittimazione del sistema.

Il quarto ed ultimo nodo che occorre richiamare è quello costituito dalla nuova domanda di quello che Max Weber definirà il potere carismatico. Ancora una volta siamo in presenza di una tematica che in parte è l'evoluzione di processi culturali precedenti. Insisto sull'in parte: infatti non è esatto dire che "cesarismo", "bonapartismo" e leadership carismatica appartengano al medesimo idealtipo. Tuttavia non si può negare che Weber abbia elaborato la sua riflessione sul leader carismatico a partire dal bisogno di leadership "personalizzata" che si stava manifestando nel mondo moderno e che aveva avuto come punti di riferimento le grandi figure di metà Ottocento come Cavour, Bismarck e Gladstone. Già per queste si era parlato di "demagogia", intendendo così sottolineare la particolare capacità esistente in questi personaggi di interpretare e guidare il popolo. Ora Weber formalizzava questa capacità, sia specificandone la tipologia in senso "religioso" (carisma come dono personale che consentiva di traghettare un popolo da un presente non accettato ad un futuro ritenuto migliore imponendo un percorso intermedio di sacrificio), sia applicandola come criterio di legittimazione della nuova realtà democratica (la nota formula della *Führerdemokratie mit Maschine*).

Si trattava di una rivoluzione culturale che interferiva in maniera significativa con il processo di oggettivazione del potere e delle obbligazioni politiche che era tipico della prima fase del costituzionalismo: adesso la relazione comando/obbedienza sembrava venisse ricondotta nell'ambito del tradizionale concetto di "signoria" che implicava un rapporto non solo di mutua obbligazione fra i soggetti, ma anche un contenuto implicito di "responsabilità" rispetto alle finalità in ordine alle quali veniva concesso l'esercizio del potere.

Ovviamente la metafora del comando militare in guerra aveva esercitato una sua fascinazione, ma sarebbe eccessivo ridurre tutto entro questi confini. Il tema va invece esplorato collocando-

lo nel contesto più vasto che ho cercato di ricostruire per accenni: ora la produzione di capi e la promozione dell'esercizio di qualità carismatiche diveniva un obiettivo del sistema costituzionale. Entro queste coordinate assumevano un ruolo quelli che Weber auspicava come "nuovi" partiti, intesi come strutture dedicate alla selezione della classe politica mediante la competizione. Era qualcosa di diverso sia dal sistema dei partiti di *Weltanschauung* che aveva connotato le frange estreme della partecipazione cosiddetta "negativa" al primo costituzionalismo liberale (i partiti cattolici e socialisti, tanto per intenderci), sia dalla semplice promozione della competizione elettorale come luogo privilegiato per la formazione della classe politica. Come avevano notato alcuni critici anglosassoni proprio in questo torno d'anni (Bryce, Lowell) il sistema elettorale, per quanto raffinato potesse essere, formava "politicians" ma non "statesmen". Il nuovo partito doveva invece fornire l'*humus* per la produzione di "capi" capaci non soltanto di organizzare partite elettorali o parlamentari oppure di mantenere unite le proprie schiere nel nome di una qualche identità collettiva. Queste rimanevano componenti importanti e costitutive di ogni sistema costituzionale che utilizzasse i partiti come snodo per l'inclusione alla cittadinanza politica, ma non ci si poteva fermare su questa frontiera. Adesso era necessario prendere atto che la politica aveva parzialmente mutato pelle.

Introduco qui in conclusione un elemento che mi sembra importante e che mi pare non del tutto valorizzato nella ricerca. Si tratta del tema che viene comunemente presentato sotto l'etichetta della "volontà politica". L'introduzione del concetto di "Stato-persona", la personalizzazione della leadership a partire dai temi del cesarismo e della demagogia, il montare di una cultura di interventismo pubblico che aveva messo in ombra l'idea dello Stato come "guardiano notturno" avevano accentuato la percezione che ormai il soggetto pubblico titolare della sovranità (quale fosse il nome che gli si voleva dare) avesse compiti creativi oltre che regolatori. Tutto questo è ben noto e bisogna aggiungere che non è neppure una grande novità: il fatto che "l'ingrandimento del regno" fosse un obiettivo naturale per ogni sovrano era una dottrina plurisecolare. A partire da metà Ottocento però questo concetto non viene più applicato semplicemente alla politica estera, ma diventa un tema "costituzionale": la "grandezza" di un paese si misura dalla capacità di far cresce-

re il livello di "civiltà" interna ed essa si misura sull'inclusione del maggior numero possibile di cittadini all'interno di quegli standard formativi e di vita che un tempo si ritenevano appannaggio di settori limitati. Ma se la maggior diffusione possibile di una buona istruzione, la fruizione di una vita accettabile sul piano della salute, la sicurezza contro le sventure della sorte fanno parte dei doveri dello Stato oltre l'antico livello della "carità" (che si fonda o su un principio di gerarchia o su una eguaglianza fondata su basi religiose e non secolari), la sfera pubblica è non solo, per usare la celebre formula di Otto Hintze, un *Kulturstaat*, ma è un soggetto che deve mettere in un posto di rilievo, se non proprio al primo posto, la sua capacità di manipolazione benigna della realtà sociale o addirittura la sua capacità di trasformazione "progressiva" di questo contesto.

Ciò porrà sul lungo periodo un problema di diversa interpretazione del costituzionalismo liberale, che ad un certo punto Mortati spiegherà con la formula delle due costituzioni, quella formale e quella materiale, dove la seconda è appunto, detto in maniera un po' schematica, il "potere di indirizzo".

La peculiare crisi di trasformazione dello Stato liberale nella fase di cui ci occupiamo vede in quest'ultimo aspetto un momento importante: la sfida totalitaria non sarà se non un raffazzonato tentativo di rispondere a questa esigenza evitando quelli che appaiono i rischi della competizione politica aperta in una fase in cui la reciproca legittimazione di tutte le forze in campo era debolissima (non si dimentichi che è questa "impossibilità di coalizione" ciò che consente a movimenti limitati di estrema destra di imporsi in Italia e Germania) e scongiurando altresì i rischi per le vecchie élites dirigenti, politiche e/o burocratiche, di vedersi marginalizzate.

Sarebbe però a mio giudizio errato elevare una patologia di un momento di transizione a modello interpretativo dell'evoluzione storica. Pare a me molto più sensato e scientificamente produttivo lavorare per comprendere come la crisi di trasformazione del primo dopoguerra non sia altro se non l'ultimo stadio di quel ripensamento del sistema liberale che si era iniziato nel secolo precedente alla fine degli anni Ottanta. Questo ripensamento sfocerà nella nuova declinazione che il costituzionalismo assume nell'Europa del secondo dopoguerra senza che peraltro si registrino cesure radicali, perché l'impianto del sistema ed i suoi valori di

fondo rimangono intatti, ma con una rideclinazione ed una nuova interpretazione del modo di intendere e rappresentare le sue componenti e con una nuova formulazione del sistema degli obiettivi che danno credito a quella pretesa del "pursuit of happiness" che rimane a tutt'oggi la legittimazione ultima del nostro sistema di organizzazione dello spazio pubblico.

NOTA AL TESTO

Il testo riproduce quello letto nel corso del Convegno. Si forniscono di seguito alcuni riferimenti bibliografici relativi alle tematiche discusse.

A. Saggi dell'autore che affrontano in dettaglio questioni discusse fornendo gli ulteriori rinvii bibliografici necessari:

* *Starting in reason ending in passion. Bryce, Lowell, Ostrogorski and the problem of democracy*, «Historical Journal», XVII (1994), pp. 319-341.

* *Luigi Luzzatti e il modello inglese*, in *Luigi Luzzatti e il suo tempo*, Atti del convegno internazionale di studio (Venezia, 7-9 novembre 1991), raccolti da P.L. BALLINI e P. PECORARI, Venezia 1994, pp. 29-55.

* *La crisi europea del primo dopoguerra. Una riconsiderazione*, in *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo*, a cura di F. GRASSI ORSINI e G. QUAGLIARIELLO, Bologna 1996, pp. 75-104.

* *Typologie des populismes en Europe (XIX^e et XX^e Siècle)*, «Vingtième Siècle», 56 (ottobre-dicembre 1997), pp. 48-76.

* *Dal liberalismo al liberalismo? Itinerari della "Costituzione Europea"*, in *La nuova età delle costituzioni*, a cura di L. ORNAGHI, Bologna 2000, pp. 23-47.

* *Elie Halévy e l'Ottocento inglese. Il modello inglese e la scienza politica del Novecento*, in *Elie Halévy e l'era delle tirannie*, a cura di M. GRIFFO e G. QUAGLIARIELLO, Soveria Mannelli, 2001, pp. 219-262.

* *La questione della leadership nel pensiero e nella storia politica europea del XIX e XX secolo*, in *Dal Mondo Antico all'Età Contemporanea. Studi in onore di Manlio Brigaglia*, Roma 2001, pp. 735-764.

* *The Roots of the Italian Political Crisis: A View from History, 1918, 1945, 1989... and After*, in *Three Postwar Eras in Comparison. Western Europe 1918-1945-1989*, edited by C. LEVY and M. ROSEMAN, London 2002, pp. 276-296.

* *Il governo e l'opinione: la posizione del Parlamento nell'Italia liberale (1860-1914)*, «Il pensiero economico italiano», 10 (2002), pp. 17-38.

* *Politische Repräsentation und Konstitutionalismus in europäischer Perspektive*, in *Der Verfassungsstaat vor der Herausforderung der Massengesellschaft. Konstitutionalismus um 1900 im europäischen Vergleich*, hg. M. KIRSCH, A.G. KOSFELD, P. SCHIERA, Berlin 2002, pp. 71-84.

B. Volumi a cui si fa riferimento nel testo:

E. HALÉVY, *Correspondance (1891-1937)*, Paris 1996.

F. MAITLAND, *Collected Papers*, a cura di H.A.L. FISHER, 3 voll., Cambridge 1911.

S. MEZZADRA, *La Costituzione del sociale. Il pensiero politico e giuridico di Hugo Preuss*, Bologna 1999.

G. WALLAS, *Human Nature in Politics*, London 1908.

M. FIORAVANTI, *Stato di diritto e Stato amministrativo nella tradizione giuspubblicistica italiana*, in *La Scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della costituzione fra Otto e Novecento*, Milano 2001, pp. 559-571 (ma più in generale tutta la sezione dedicata alla giuspubblicistica del periodo da noi considerato: pp. 67-449).

O. HINTZE, *Gesammelte Abhandlungen. I: Staat und Verfassung*, Göttingen 1962.

C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, ristampa inalterata con una Premessa di Gustavo Zagrebelsky, Milano 1998.

M. WEBER, *Zur Politik im Weltkrieg: Schriften und Reden 1914-1918*, a cura di W.J. MOMMSEN e G. HUBINGER, Tübingen 1984 (vol. XV della *Gesamtausgabe*).

MARIO D'ADDIO
PARTITI E STATO

Il problema dei rapporti fra i partiti e lo Stato acquista un particolare rilievo nell'analisi costituzionalistica e nel dibattito politico del primo dopoguerra sia per gli avvenimenti russi, che avevano richiamato l'attenzione sul ruolo determinante del partito bolscevico, sia per la fondazione del secondo partito di massa, il Partito Popolare Italiano, che avrebbe inevitabilmente inciso sulla prassi di governo fondata sui tradizionali partiti di tipo parlamentare. Insieme al Partito popolare si costituiscono altre formazioni politiche che partecipano alla vita politica italiana, imprimendole un processo di decisa accelerazione: i gruppi dell'interventismo di sinistra che fanno capo all'Unione dei lavoratori; il partito futurista costituito da Marinetti nel settembre del 1918; i Fasci di combattimento fondati da Mussolini nel marzo del '19 e trasformati poi in Partito Nazionale Fascista nel '21; i seguaci dell'iniziativa fiumana di D'Annunzio; il gruppo dei socialisti-comunisti formati intorno a Gramsci e all'«Ordine nuovo» e che confluiscono poi nel Partito Comunista d'Italia, nato dalla scissione del congresso socialista di Livorno nell'ottobre del '20¹.

Tutti i partiti sottolineano il fatto che le riforme richieste dalla crisi dello Stato liberale, dalla sua incapacità a corrispondere alle antiche e nuove esigenze ed istanze manifestatesi in modo pressante nel primo dopoguerra, sono ormai indilazionabili. Per alcune forze politiche le riforme sono l'inizio di un processo rivoluzionario che deve rinnovare in modo radicale la società e lo

¹ Sull'Unione italiana del lavoro: T. MARINETTI, *I Fasci di combattimento e l'impresa fiumana* v. R. DE FELICE, *Mussolini il rivoluzionario 1883-1920*, Torino 1963, pp. 502-519, 552-569; R. VIVARELLI, *Storia delle origini del fascismo*, Bologna 1991, I, pp. 321-336, 535-538, 575-580; su Marinetti politico cfr. E. GENTILE, *Il mito dello Stato nuovo dall'antigiolittismo al fascismo*, Bari-Roma 1982, pp. 135-161; su Gramsci e le sue proposte di radicale rinnovamento del Partito socialista cfr. A. GRAMSCI, *L'Ordine Nuovo 1919-1920*, Torino 1954, *Il Programma dell'«Ordine Nuovo», Il Partito comunista*, pp. 146-163.

Stato, per le quali l'ordinamento politico legato allo Statuto è completamente "esaurito". Gramsci, ad esempio, non esitava a scrivere nel maggio del '19: «La finzione giuridica del contratto statutario di convivenza pacifica fra le classi e i ceti in concorrenza legale per la conquista dello Stato è irrimediabilmente caduta»². Il partito diventa così il centro propulsore dell'intero processo di ricostituzione dello Stato e il soggetto attivo della politica volta ad assolvere gli interessi e le esigenze della grande maggioranza della società. In quegli anni matura la convinzione che la politica deve assumere una dimensione "totale", sì che il nuovo Stato deve essere per l'appunto "totale"; proprio nella polemica sui provvedimenti del governo Mussolini, assunti fra il '23 e il '25, fra popolari, liberali e fascisti comincia ad esprimersi una prima critica nei confronti di una concezione totalitaria della politica. Altre forze politiche, convinte assertrici dei principi e dei valori della concezione democratico-liberale dello Stato, ritenevano invece che le riforme potevano e dovevano inserirsi nell'ambito dello Stato parlamentare e dello Statuto, una convinzione che certamente costituì la premessa della soluzione parlamentare della rivoluzione fascista, dalla quale derivò una diarchia di poteri – i cui confini erano segnati dallo Statuto – che avrebbe caratterizzato l'intero ventennio fascista e la sua fine³.

Nell'esperienza politica in cui si consuma la crisi dello Stato liberale coesistono e si confrontano quattro tipi di partito: quelli parlamentari, che si costituiscono nella Camera in vista della formazione della maggioranza necessaria per la fiducia o la sfiducia al governo e per approvare le leggi; i partiti caratterizzati da un'organizzazione a livello nazionale e da un programma che esprime il vincolo politico-ideologico degli aderenti al partito; i partiti "movimento", per i quali la politica diventa azione di lotta finalizzata a suscitare un largo consenso di massa; i partiti "concezione del mondo", che tendono ad identificarsi con la totalità della società, della nazione, dello Stato. Il suffragio universale e il sistema elettorale proporzionale consentono ai partiti con una

² GRAMSCI, *L'Ordine Nuovo 1919-1920, Maggioranza e minoranza nell'azione socialista*, p. 372.

³ Lo stesso Mussolini giudicò il "ventennio" in termini di "diarchia politica": B. MUSSOLINI, *Storia di un anno*, in *Id., Opera Omnia*, XXXIX, a cura di E. e D. SUSMEL, Firenze 1961, pp. 406-416.

organizzazione "extraparlamentare" di partecipare alla formazione del governo e del relativo programma come all'attività legislativa mediante propri gruppi parlamentari nell'ambito della Camera e delle commissioni.

Le soluzioni politiche della crisi dello Stato parlamentare sono per molti aspetti connesse al tipo di partito che si ritiene più idoneo a corrispondere alle esigenze di uno stabile ordinamento dello Stato ed alla formazione di maggioranze parlamentari in grado di garantire la continuità di una politica indirizzata a quel fine. In questa prospettiva sono stati considerati gli scritti di alcuni costituzionalisti ed uomini politici che ebbero una posizione di rilievo nella scienza giuridica e nella vita politica di quegli anni: Gaetano Mosca, Santi Romano, Alfredo Rocco, Luigi Einaudi, Francesco Ruffini, Luigi Sturzo, Giuseppe Capograssi, che affrontarono in modo particolare il tema della crisi dello Stato parlamentare. Emerge dai loro scritti che uno dei problemi più scottanti, posto dalla crisi e dal ruolo che in essa avevano i partiti, era quello del rapporto fra politica, diritto e Stato, che doveva essere concepito in modo da garantire la continuità dello Stato e dell'ordinamento giuridico di cui proprio lo Stato è la massima espressione.

Gli scritti e l'attività di politico di Gaetano Mosca sono indubbiamente fra i più significativi al fini dell'approfondimento delle questioni che ci interessano, dalla iniziale denuncia del parlamentarismo nel suo primo lavoro: *Teorica dei governi e governo parlamentare* del 1887, alla coraggiosa difesa del regime parlamentare nel dicembre del 1925 al Senato, in occasione della discussione della proposta di legge sulle prerogative del Capo del governo, che legalizzava la dittatura di Mussolini.

La *Teorica dei governi* è una critica impietosa del "parlamentarismo", inteso come degenerazione del regime parlamentare, come sistema di governo che strumentalizza l'apparato pubblico dello Stato per garantirsi le maggioranze parlamentari e per esercitare tramite i prefetti un'influenza a favore dei candidati governativi. Esso ha di fatto vanificato il sistema dei controlli previsti dallo Statuto, che si fonda sulla tripartizione dei poteri, sul bicameralismo e quindi sui limiti che la prima Camera incontra nel Senato, e sui poteri di suprema direzione politica propri della Corona, a favore dell'onnipotenza della Camera, del legislativo a scapito del giudiziario e dell'esecutivo. Il Senato è svuotato di ogni autonomia, è diventato un dop-

pione della Camera, dei governi e delle maggioranze che li sostengono: costituzionalmente è di nomina regia, ma di fatto le liste dei senatori sono formate dal governo, che si garantisce un consistente numero di seguaci e quindi una vita tranquilla nell'altra assemblea. La magistratura è formalmente indipendente, ma, poiché, l'amministrazione della giustizia rientra nell'ambito dell'esecutivo, essa è subordinata al competente ministro, che deve rispondere dell'attività del suo dicastero dinanzi alle Camere; la pubblica amministrazione, la cui attività è sfornita di sostanziali garanzie giuridiche, è pesantemente condizionata da interessi politici in particolare elettoralistici. Il "parlamentarismo" finisce così col legittimare un potere sostanzialmente arbitrario⁴.

I partiti di cui parla Mosca nella *Teorica* sono "parlamentaristici", cioè si formano nell'ambito dell'Assemblea intorno ad alcune personalità al fine di costituire maggioranze parlamentari e dar vita ad un governo: sono fondati su intese di carattere personale e rappresentano un aggregato di interessi elettorali e politico-governativi strettamente connessi fra di loro, senza il vincolo di un organico orientamento politico e di programma: essi si formano e si sciolgono a seconda delle convenienze di questo o di quel personaggio o per la tutela degli interessi di un gruppo di grandi elettori che controllano i voti dei collegi. I partiti parlamentari non si fondano su «differenze serie e costanti di principi e d'idee politiche»: questa opinione è sostanzialmente errata sia sul piano della concreta esperienza politico-parlamentare, sia da un punto di vista «generale ed astratto». Nella politica italiana ed europea di fine ottocento sussistono solamente tre orientamenti politici fondamentali caratterizzati da «differenze serie, costanti ed irreconciliabili d'idee, di principi, di aspirazioni politiche»: il primo si fonda sul cattolicesimo del *Sillabo*, che «ne-

⁴ G. MOSCA, *Teorica dei governi e governo parlamentare*, in *Id.*, *Ciò che la storia potrebbe insegnare. Scritti di scienza politica*, Milano 1958, pp. 183-190, 199, 250. «Adunque per quel che riguarda l'amministrazione centrale, l'irresponsabilità burocratica è tale quale era negli antichi Governi assoluti: la differenza sta soltanto in ciò, che al dispotismo dei Ministri creati dal Re e dalla Corte si è sostituito quello dei Ministri creati dalla maggioranza dei deputati [...]. Una riforma generale del nostro ordinamento giudiziario dovrebbe togliere al Ministro di Grazia e Giustizia l'arbitrio illimitato che ha sui magistrati»: *ibid.*

ga la moderna civiltà e vuole ritornare al Medio Evo»; il secondo «assume il nome complessivo di liberale che accetta le attuali condizioni sociali, volendole poi più o meno modificate secondo i vari gusti»; il terzo «vuole la distruzione assoluta e con mezzi violenti di tutto l'attuale ordinamento sociale...». È certamente un giudizio "sommario" sugli orientamenti politici di ispirazione cattolica e socialista, ma esprime la convinzione di Mosca che il liberalismo era l'unica concezione politica che corrispondeva allo Stato parlamentare, talchè i soli partiti che non risultavano eversivi del sistema parlamentare erano quelli che si costituivano all'interno dell'assemblea parlamentare e che presupponevano pertanto una sostanziale comunanza di idee e di principi, per l'appunto quelli liberali. In questa prospettiva Mosca è decisamente contrario alla «così detta *disciplina di partito*, questo mito, questa incognita terribile»: ritiene invece «preferibile la indisciplinatezza relativa, che permette ai diversi piccoli partiti di coesistere e di partecipare insieme al potere», consentendo così un sostanziale margine di libertà e di iniziativa alle minoranza ed ai singoli, che sarebbe di fatto eliminato qualora tutto il "potere parlamentare" si fosse concentrato in un solo partito e nel suo leader⁵.

La prassi di sottogoverno tipica del "parlamentarismo" ha portato ad una fatale decadenza della classe parlamentare, dato che nelle elezioni riescono i candidati che accettano senza discutere le indicazioni del governo e dei grandi elettori: le persone competenti, nota Mosca, dotate di carattere libero ed indipendente, sono escluse dalla competizione elettorale, sì che nella rappresentanza parlamentare predomina «la più decisa e schiacciante mediocrità»⁶. Il parlamentarismo evidenzia per Mosca la grave crisi in cui versa la classe politica italiana, il cui rinnovamento costituisce il presupposto per poter riportare il regime parlamentare ai suoi principi costitutivi. Per conseguire tale fine occorre realizzare una riforma volta ad un largo decentramento amministrativo, che trasferisca molte funzioni dell'amministrazione cen-

⁵ MOSCA, *Teorica dei governi e governo parlamentare*, in ID., *Ciò che la storia potrebbe insegnare. Scritti di scienza politica*, pp. 295-296; ancora sui partiti cfr. *Le costituzioni moderne*, in ID., *Ciò che la storia potrebbe insegnare*, pp. 544-545.

⁶ MOSCA, *Teorica dei governi e governo parlamentare*, pp. 277-286.

trale agli enti locali, in modo da istituire un ampio autogoverno che consenta la formazione della nuova classe dirigente, finalmente libera, per la sua provenienza e per le nuove procedure di selezione, dal pesante condizionamento delle clientele che facevano capo ai grandi elettori.

Questa riforma trova il suo completamento politico nella riforma del Senato fondata sulla rappresentanza organico-istituzionale delle «tre grandi forze della società moderna, il capitale, la cultura intellettuale, i sentimenti e le aspirazioni delle grandi masse», da realizzare mediante la costituzione in ogni provincia di «corpi speciali», formati dai rappresentanti di quelle tre categorie con il compito di eleggere i senatori e di sovrintendere all'amministrazione dei comuni e delle provincie⁷. La riforma del Senato (al quale dovrebbero essere riconosciuti gli stessi poteri della Camera), il rafforzamento del potere moderatore della monarchia, l'istituzione di una Corte suprema per il controllo di costituzionalità dell'operato dei ministri e il riconoscimento di larghe autonomie locali consentono, secondo Mosca, di porre un «freno» all'«onnipotenza» della Camera, che si traduce in «assoluto arbitrio, che è piaga essenzialissima dei Governi parlamentari»⁸: il sistema parlamentare potrebbe così corrispondere alle esigenze di libertà, di rinnovamento, di promozione sociale e di efficiente e corretto governo. Mosca non nascondeva il suo scetticismo nei confronti di una riforma del regime parlamentare che puntasse sui partiti di massa e sui sindacati, che, grazie al suffragio universale e alla proporzionale, avrebbero dovuto mediare in modo istituzionale la partecipazione delle forze politiche e di quelle sociali al parlamento. In particolare l'integrazione del parlamento con i sindacati segnerebbe la sua fine, per l'introduzione di un principio, la rappresentanza degli interessi, che fatalmente dissolve la politica, come valutazione unitaria delle diverse e a volte contrastanti esigenze delle classi e delle categorie sociali⁹.

Nelle sue ultime riflessioni conclusive sulla *Crisi dello Stato*

⁷ MOSCA, *Le costituzioni moderne*, p. 541.

⁸ *Ibid.*, p. 543.

⁹ G. MOSCA, *Il suffragio proporzionale. Parlamento e sindacalismo. Lo Stato e i sindacati professionali*, in *Id.*, *Il tramonto dello Stato liberale*, a cura di A. LOMBARDO, Prefazione di G. SPADOLINI, Catania 1971, pp. 156-164, 219-230.

parlamentare, Mosca riconosceva che essa poteva trovare una idonea soluzione solamente sulla base di «partiti disciplinati e compatti che si alternano al potere a seconda dei risultati delle elezioni generali, come avviene in Inghilterra», che dovevano avvalersi di dirigenti «più devoti ai principi politici che alle persone dei candidati». In altri termini, solamente partiti organizzati sulla base di un preciso orientamento e programma politici avrebbero potuto svolgere una coerente attività politica che si sostanzia nella scelta di candidati idonei, nella formazione di un'opinione pubblica favorevole che incida in modo positivo sugli elettori: solamente in tal modo si sarebbe potuto eliminare o marginalizzare il «funesto regime dei gruppi di deputati ... determinati più dalle aderenze a certe personalità parlamentari che dal colore politico», sì che la durata dei Ministeri sarebbe dipesa «dalla reale modificazione dell'opinione pubblica» e non più dagli «intrighi fatti dietro le quinte»¹⁰.

Il problema del parlamentarismo e delle riforme più adeguate per porvi rimedio deve tener conto, per Santi Romano, dei grandi processi di trasformazione politica economica e sociale che hanno caratterizzato la società europea della seconda metà dell'Ottocento e degli inizi del Novecento e che hanno finito col determinare la crisi dello stesso Stato moderno, quale si è venuto costituendo dopo la Rivoluzione francese, come Stato costituzionale e parlamentare. Occorre comprendere come emergano nei processi storici le «situazioni giuridiche» che consentono di esprimere i principi costitutivi dello Stato moderno: la realtà storica e politica va considerata nella sua dinamica con particolare attenzione, proprio per rendersi conto della specificità ed autonomia del diritto e dello Stato, in quanto garanti della continuità del processo storico. Essi non sono il duplicato ideologico della realtà storica e politica: la scienza giuridica ha una propria ragion d'essere, che si esprime nella logica intrinseca al diritto, sì che le norme si con-

¹⁰ G. MOSCA, *Cause e rimedi della crisi del regime parlamentare*, in Id., *Partiti e sindacati nella crisi del regime parlamentare*, Roma 1949, p. 113. Sui liberali e sui loro leader dopo le elezioni del 1919 cfr. R. VIVARELLI, *Storia delle origini del fascismo*, II, pp. 176-186, 192-206; sui tentativi delle forze politiche di ispirazione liberale di dar vita ad un unico partito organizzato a livello nazionale cfr. H. ULLRICH, *Dai gruppi al partito liberale (1919-1922)*, in *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo*, a cura di F. GRASSI ORSINI e G. QUAGLIARIELLO, Bologna 1996, pp. 493-527.

nettono l'un l'altra in un ordinamento che continuamente si articola e si specifica.

Fra gli scritti minori (1902-1910) di Romano che precedono quello più importante: *L'ordinamento giuridico* del 1918, vi è la prolusione pisana tenuta all'inizio dell'anno accademico 1909-1910, intitolata *Lo Stato moderno e la sua crisi*, nella quale l'Autore rileva che la premessa di ogni considerazione dei rapporti fra la dinamica politico-sociale e lo Stato era il riconoscimento del nesso inscindibile fra Stato e diritto. Il principio fondamentale dello Stato moderno è che «lo Stato, rispetto agli individui che lo compongono e alle comunità che vi si comprendono, è un ente a sé che riduce ad unità gli svariati elementi di cui consta, ma non si confonde con nessuno di essi, di fronte al quali si erge con una personalità propria, dotato di un potere, che non ripete se non dalla sua stessa natura e dalla sua forza, che è la forza del diritto. Soltanto così esso sorpassa la caduca esistenza degli individui, pure essendo composto di uomini; si eleva al di sopra degli interessi non generali contemperandoli e armonizzandoli; si pone nella condizione di curarsi non solo delle generazioni presenti, ma anche di quelle future, ricollegando in una intima e ininterrotta continuità di tempo, di azione, di fini, momenti ed energie diverse, di cui esso è comprensiva e tipica espressione»¹¹.

Queste essenziali caratteristiche dello Stato derivano dall'inscindibile nesso con il diritto, che trova il suo svolgimento coerente e sistematico nell'ambito dello Stato, che proprio mediante il diritto «pareggia i deboli e i forti, gli umili e i potenti» e rifiuta, in quanto Stato ordinamento giuridico, di «secondare e ri-

¹¹ S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Milano 1969, pp. 7-8. Su Romano e la crisi dello Stato liberale cfr. L. MANGONI, *La crisi dello Stato liberale e i giuristi italiani*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale fra Otto e Novecento*, a cura di A. MAZZACANE, Napoli 1986, pp. 29-56; G. CIANFEROTTI, *La crisi dello Stato liberale nella giurispubblicistica italiana del primo Novecento*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale*, pp. 159-170; M. FIORAVANTI, *Stato di diritto e Stato amministrativo nell'opera giuridica di Santi Romano*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale*, pp. 311-346; R. RUFFILLI, *Santi Romano e l'analisi liberal-riformista della "crisi dello Stato" nell'età giolittiana*, in *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, a cura di P. BISCARETTI DI RUFFIA, Milano 1977, pp. 223-238; sul concetto di Stato in Romano, cfr. N. BOBBIO, *Teoria ed ideologia nella dottrina di Santi Romano*, in *Le dottrine giuridiche di oggi*, pp. 25-43.

specchiare gli istinti della conquista, dell'eroismo, della lotta fra gli individui, fra le diverse classi e le diverse razze». Lo Stato, teneva ancora a precisare Romano, «per la sua sostanziale natura, non è uno strumento di classe, come a taluni appare, un'ipocrisia mostruosa, dietro il quale si celi il dominio più o meno grande di persone, un'illusione davanti a cui, secondo la frase del Nietzsche, solo ai miopi sarebbe lecito di inginocchiarsi»¹². Ma se questa premessa essenziale rimane del tutto valida – essa infatti ha un concreto riferimento allo Stato costituzionale-parlamentare – occorre riconoscere, rileva Romano, che, a fronte delle profonde trasformazioni economiche sociali della società moderna, il diritto pubblico moderno è sostanzialmente inadeguato a corrispondere alle esigenze poste dalle nuove forze sociali fatte valere dai grandi partiti politici di massa e soprattutto dal movimento sindacale, che reclama un riconoscimento dell'autonomia di quelle forze, tanto da arrivare a sostenere la sostituzione dell'attività statale con quella del sindacato: «Il diritto pubblico moderno dunque non domina, ma è dominato da un movimento sociale, al quale si viene stentatamente adattando e che intanto si governa con leggi sue proprie»¹³.

Il nodo della crisi dello Stato risiedeva in effetti nella inadeguatezza della sua rappresentanza politica a corrispondere alla nuova realtà politica sociale che si era espressa nell'ultimo cinquantennio, caratterizzata ormai da una organizzazione di carattere sindacale e professionale che dimostrava la sua capacità di indicare le soluzioni rispondenti alle sue esigenze ed ai suoi interessi: non vi erano però i mezzi giuridici ed istituzionali perchè tali capacità potessero essere adeguatamente riconosciute nell'ambito dello Stato. Romano non mancava di accennare alle proposte di riforma della composizione delle Camere che erano oggetto di studi e di dibattito, come quella di rinnovare la rappresentanza politica mediante la "cosiddetta rappresentanza degli interessi", che suscitava dubbi e gravi riserve per il rischio di spezzare l'unica sovranità dello Stato a vantaggio di sindacati e corpi professionali, ciascuno rivendicante una propria "sovranità" nell'ambito delle categorie e degli interessi da essi rappre-

¹² ROMANO, *Lo Stato moderno*, p. 25

¹³ *Ibid.*, p. 15.

sentati, ricostituendo così, come sosteneva Mosca, un vero e proprio "feudalesimo economico". Nè era mancato un richiamo ad una vecchia proposta avanzata da Stuart Mill di istituire una «serie di parlamenti speciali, per ciascun ramo di legislazione riguardante direttamente questo o quel gruppo sociale». In questo caso al Parlamento centrale rimaneva un mero esercizio di controllo o mediante l'approvazione dei provvedimenti assunti dalle singole rappresentanze o opponendovi un veto. Sembrava invece a molti che l'unico modo per contemperare l'esigenza di una rappresentanza a carattere politico con quella fondata sulle competenze, sulle categorie lavoratrici e professionali era quella di mantenere nella Camera la rappresentanza di carattere politico e di riformare invece il Senato sulla base di elezioni basate su collegi di carattere professionale¹⁴. Ma c'era un'avvertenza essenziale da tener presente: «[...] quando si tratta di riforme, soprattutto se radicali, non bisogna mai ritenere che si possa con dei semplici atti di volontà distruggere e ricostruire *ex novo*». In definitiva, qualunque soluzione si fosse adottata, a Romano premeva ribadire il suo convincimento di fondo che lo Stato-diritto, lo Stato ordinamento, era l'unica istituzione atta a garantire la continuità e ad assolvere il compito di un'«organizzazione superiore che unisca, contemperi e armonizzi le organizzazioni minori in cui... va specificandosi»¹⁵.

Proprio il movimento sindacale, indicato da Romano come la forza sociale più importante che aveva creato le condizioni della crisi dello Stato moderno, che formulava le prime proposte di riforme radicali dell'ordinamento politico italiano: nell'aprile-maggio 1917, il Consiglio nazionale della Confederazione generale del lavoro, insieme alla Direzione del PSI ed ai diversi esponenti dei gruppi parlamentari, presentava il programma delle riforme da varare nella nuova legislatura: al primo punto figurava la richiesta di «una forma di governo repubblicana basata sulla sovranità popolare» che aveva il suo completamento nel ri-

¹⁴ *Ibid.*, pp. 23-24. Sul problema della rappresentanza politica in Romano cfr. M.S. PIRETTI, *Santi Romano, la rappresentanza politica e la revisione della legge elettorale*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale*, pp. 347-362; F. SOFIA, *Persona giuridica pubblica e alternative alla rappresentanza politica*, in *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo*, pp. 244-247.

¹⁵ ROMANO, *Lo Stato moderno*, p. 24.

conoscimento del diritto della Camera elettiva di «convocarsi autonomamente regolando i propri lavori»; come definitiva sanzione della unicità della rappresentanza popolare il Senato doveva essere abolito, affermandosi così il principio di un'unica Camera legislativa. Le elezioni dovevano basarsi sul suffragio universale uguale e diretto, e svolgersi con uno scrutinio di lista a larga base e con la rappresentanza proporzionale. Occorreva inoltre sancire la partecipazione diretta del popolo all'attività legislativa mediante il referendum e il diritto di veto. La politica estera doveva essere «sottratta all'arbitrio del potere esecutivo ed affidata alle deliberazioni del Parlamento»¹⁶.

Dopo pochi mesi, la prevalenza dell'ala massimalista nel Consiglio direttivo della Confederazione generale del lavoro impresse alle richieste di riforme una linea ancor più radicale: si propose la convocazione dell'Assemblea costituente, finalizzata all'abolizione di ogni potere arbitrario nella direzione dello Stato; si rinnovò la richiesta del «suffragio universale diretto e segreto senza distinzione di sesso e la rappresentanza proporzionale», e si chiese che ai Corpi consultivi sindacali, debitamente trasformati, fossero riconosciuti poteri legislativi e regolamentari per tutte le materie di carattere sociale¹⁷. Infine nel dicembre del 1919, a seguito del Congresso socialista in cui aveva ottenuto la maggioranza la corrente massimalista, convinta assertrice della dittatura del proletariato, la Direzione del partito approvava una mozione con cui si chiedeva che i poteri del governo fossero affidati ad un Consiglio ristretto di delegati, nominati periodicamente da un Congresso di rappresentanti, eletti a suffragio universale. Il Consiglio avrebbe designato fra i suoi componenti i Commissari del popolo, con il compito di sovrintendere alla singole branche dell'amministrazione pubblica. Come prima immediata riforma si richiedeva la trasformazione del Consiglio Superiore del Lavoro, costituito da membri eletti dai sindacati operai, da or-

¹⁶ Le proposte di riforma costituzionale sono contenute nel manifesto "Per la pace e il dopoguerra, le rivendicazioni immediate del Partito socialista" in *La Confederazione Generale del Lavoro, 1906-1927*, a cura di L. MARCHETTI, Prefazione di F. CATALANO, Milano 1962; P. PETTA, *Ideologie costituzionali della sinistra italiana (1892-1974)*, Roma 1975, pp. 23-37; N. ANTONETTI, *Gli invalidi della costituzione. Il Senato del Regno 1848-1924*, Bari 1992, pp. 211-218.

¹⁷ *La Confederazione Generale del Lavoro*, p. 253.

gano meramente consultivo dello Stato ad organo deliberativo per le materie di sua competenza¹⁸.

Secondo Gramsci una vera riforma nel senso dell'instaurazione della "democrazia operaia" avrebbe potuto realizzarsi solamente se si fosse attuata una trasformazione dal basso del sistema delle rappresentanze operaie e contadine, in particolare delle prime, che le svuotasse del loro contenuto "sindacale" e conferisse loro un vero e proprio compito politico di costituire il primo esperimento di una effettiva direzione della fabbrica, che si sostituisse all'imprenditore capitalista e che costituisse il nucleo originario dell'intero sistema dei Consigli operai e contadini: «Le commissioni interne sono organi di democrazia operaia [...]. Oggi [...] limitano il potere del capitalista nella fabbrica e svolgono funzioni di arbitrato e di disciplina. Sviluppate ed arricchite, dovranno essere domani gli organi del potere proletario che sostituisce il capitalista in tutte le sue funzioni utili di direzione e di amministrazione». Sembrò che questo programma potesse essere realizzato in occasione delle agitazioni operaie che culminarono nell'occupazione delle fabbriche fra l'agosto e il settembre del '20, ma, come osservò Gramsci, la mancanza di un vero partito rivoluzionario, consapevole delle istanze di radicale rinnovamento sociale provenienti dalle masse lavoratrici, aveva sancito il fallimento del tentativo¹⁹.

La stessa attenzione alla rappresentanza delle forze sindacali e del lavoro, quale perno della riforma dello Stato, caratterizzava le richieste avanzate in quello stesso periodo dalle componenti più qualificate dell'interventismo di sinistra. Fra il febbraio e il marzo del 1919 l'Unione italiana del lavoro, sostenuta dai gruppi politici cui si è accennato, precisava il suo orientamento per quanto ri-

¹⁸ Sul dibattito al Congresso socialista del 5-6-7-8 ottobre 1919: cfr. *Il Partito socialista nei suoi Congressi*, a cura di F. PEDONE, Milano 1963, pp. 45-88; A. MALATESTA, *La crisi socialista*, Milano 1923, pp. 28-30; A. TASCIA, *Nascita ed avvento del fascismo. L'Italia dal 1918 al 1922*, con una Premessa di R. DE FELICE, Bari 1965, I, pp. 24-26.

¹⁹ A. GRAMSCI, *L'Ordine Nuovo 1919-1920. Democrazia operaia* (scritto in collaborazione con P. TOGLIATTI), pp. 10-12; inoltre *Lo sviluppo della rivoluzione. Ai commissari di reparto delle officine Fiat Centro e Brevetti, Sindacati e Consigli*, pp. 27-39. Per quanto riguarda la funzione insostituibile di un "vero" partito della classe operaia cfr. *L'Ordine Nuovo, Primo: rinnovare il Partito. Programma d'azione della sezione socialista torinese, Partito e Sindacati*, pp. 389-396, 404-408; *Socialismo e Fascismo. L'Ordine Nuovo 1921-1922*, Torino 1967; *Lo Stato operaio*, ivi, pp. 3-7.

guardava la riforma dello Stato con una serie di punti programmatici ispirati alle idee di De Ambris, che fu poi il redattore del primo testo della costituzione del Carnaro. L'Assemblea costituente, necessaria per varare il nuovo ordinamento politico-sociale, doveva essere considerata come una «sezione internazionale dei popoli» ed avrebbe dovuto procedere alla immediata proclamazione della Repubblica italiana. La nuova costituzione avrebbe sancito un «sostanziale decentramento del potere esecutivo grazie al riconoscimento dell'autonomia amministrativa delle regioni e dei comuni a mezzo di propri organi legislativi». Il principio della sovranità popolare doveva essere realizzato con il suffragio universale e diretto dei cittadini d'ambo i sessi, la concessione del diritto di iniziativa al popolo mediante il referendum e il veto, e la conseguente abolizione del Senato, come «ogni forma artificiale ed arbitraria di limitazione della sovranità popolare»; in coerenza a questi principi la polizia doveva essere sostituita dalla guardia civica.

Le riforme investivano anche l'intero ordinamento economico-sociale sulla base del principio che la proprietà privata dei mezzi di produzione doveva essere sostituita da una forma di produzione associata, in vista dei fini della comunità nazionale. Si doveva pertanto abolire ogni forma di capitalizzazione privata mediante lo «scioglimento delle società anonime industriali e finanziarie» al fine di sopprimere «ogni forma di speculazione delle banche e delle borse», contemporaneamente si doveva procedere al «censimento e falciatura delle fortune personali» e alla «confisca delle rendite improduttive», addossando il pagamento dei debiti dello Stato «agli abbienti». Naturalmente la produzione economica doveva essere considerata uno dei fini primari della nuova organizzazione sociale: occorreva, pertanto, «riorganizzare il sistema della produzione su base associativa», garantendo «la diretta partecipazione di tutti gli elementi del lavoro intellettuale, tecnico manuale», affidando la terra «per la coltivazione ai contadini» e la «gestione delle industrie e trasporti ai sindacati dei tecnici e dei lavoratori»²⁰.

Le riforme proposte dall'Unione italiana del lavoro nell'ottica dello «Stato dei produttori» costituirono per certi aspetti un punto di

²⁰ G. RUMI, *Il Popolo d'Italia (1918-1925)*, in *Dopoguerra e fascismo 1919-1925. Politica e stampa in Italia*, a cura e con introduzione di B. VIGEZI, Bari 1965, p. 438.

riferimento per il programma dei Fasci di combattimento, il nuovo movimento politico fondato da Mussolini a Milano nel settembre del 1919, che tenne presente anche l'esperienza della rivoluzione bavarese di Kurt Eisner in merito alla richiesta di affiancare al Parlamento Consigli nazionali in rappresentanza delle categorie lavoratrici e professionali. Nel marzo del 1919 Mussolini precisava sul «Popolo d'Italia»: «Ma ora la rappresentanza puramente politica non basta più: Bisogna introdurre la "novità"; la quale consiste nella creazione dei Consigli nazionali. È questo il modo di superare il dilemma o parlamento o *Soviet*. Il parlamento rimane e gli sorge accanto il nuovo sistema di rappresentanza diretta di tutti gli interessati»²¹. Per quanto riguardava le elezioni politiche e quindi il Parlamento, occorre sancire il suffragio universale a scrutinio di lista regionale con rappresentanza proporzionale, voto ed eleggibilità per le donne abbassando il minimo dell'età per gli elettori a 18 anni e per i deputati a 25. In particolare per le riforme costituzionali, in consonanza con gli altri gruppi interventisti, Mussolini sollecitava «l'abolizione del Senato, la convocazione di un'Assemblea nazionale per la durata di tre anni *il cui primo compito sia quello di stabilire la forma della costituzione dello Stato; la formazione di Consigli nazionali tecnici del lavoro, dell'industria, dei trasporti, dell'igiene sociale, delle comunicazioni ecc., eletti dalle collettività professionali o di mestiere, con poteri legislativi, e col diritto di eleggere un Commissario Generale con poteri di ministro*». Il programma, per quanto riguardava le altre riforme di carattere sociale, richiedeva, oltre la fissazione per legge della giornata lavorativa di 8 ore e dei salari minimi, la «partecipazione dei lavoratori al funzionamento tecnico dell'industria e l'affidamento alle stesse organizzazioni proletarie (che ne siano degne moralmente e tecnicamente) della gestione di industrie o servizi pubblici»²².

Va rilevato, per quanto riguarda i punti programmatici dei Fasci di combattimento, che in effetti non avevano il valore di prin-

²¹ B. MUSSOLINI, *Linee del programma politico*, «Il Popolo d'Italia», 30 marzo 1919; cfr. poi A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino 1965, p. 3. Sulla redazione del programma e sui rapporti con De Ambris, che dette un contributo di rilievo alla stesura del programma dell'U.I.L.: R. DE FELICE, *Mussolini il rivoluzionario*, pp. 513-519.

²² DE FELICE, *Mussolini il rivoluzionario* cit., p. 744; L. SALVATORELLI - G. MIRA, *Storia del fascismo. L'Italia dal 1919 al 1945*, Roma 1952, pp. 34-35, 41-42.

cipi qualificanti l'impegno politico del movimento e che non si riferivano a fini irrinunciabili, ma indicavano richieste valide per l'immediato, commisurate alla situazione politica del momento e aventi pertanto un valore tattico, pratico-operativo. Mussolini in un'intervista dell'aprile 1919 aveva esplicitamente dichiarato di non avere in politica alcuna "pregiudiziale": «Le pregiudiziali, osservava, sono delle maglie di ferro e di stagnola. Non abbiamo la pregiudiziale repubblicana, non quella monarchica; non abbiamo la pregiudiziale cattolica, socialista antisocialista. Siamo dei problemisti, degli attualisti, dei realizzatori»²³. Di nuovo nel novembre del 1921 non aveva esitato a fare pubblica attestazione di relativismo e pragmatismo una volta fissato un unico punto di riferimento: la nazione: «[...] che più di un programma, precisava, si tratta di semplici punti di vista, di riferimento e di orientamento [...] l'aver tolto dagli altri partiti ciò che ci piace e ci giova e l'aver respinto ciò che non ci garba e ci nuoce [...] costituiscono altrettante documentazioni della nostra mentalità relativistica»²⁴.

Coerentemente con questo orientamento, in occasione della trasformazione dei Fasci di combattimento in partito nazionale fascista, il nuovo programma indicava come fine ultimo della politica la Nazione, intesa come «un organismo comprendente la serie indefinita delle generazioni di cui i singoli sono elementi transeunti; è la sintesi suprema di tutti i valori materiali ed immateriali della stirpe». Sulla base di questa premessa lo Stato è concepito come «l'incarnazione giuridica della nazione. Gli Istituti politici sono forme efficaci in quanto i valori nazionali vi trovino espressione e tutela». Infine i «valori autonomi dell'individuo e quelli comuni a più individui, vanno promossi, sviluppati e difesi, sempre nell'ambito della Nazione a cui sono subordinati». Il programma accennava poi alle necessarie riforme costituzionali per «delimitare i poteri e le funzioni attualmente attribuiti al Parlamento», al fine di dare pieno riconoscimento ai Consigli tecnici nazionali: «Di competenza del Parlamento i problemi che riguardano l'individuo come cittadino dello Stato e lo Stato come

²³ «Il Popolo d'Italia», 19 aprile 1919; cfr. inoltre SALVATORELLI - MIRA, *Storia del fascismo. L'Italia dal 1919 al 1945*, p. 35.

²⁴ AQUARONE, *L'organizzazione dello stato totalitario*, p. 4. Il passo è tratto dalla recensione di Mussolini al saggio di A. THILGER, *Relativisti contemporanei*, pubblicata su «Il Popolo d'Italia», 22 novembre 1921.

organo di organizzazione e di tutela dei supremi interessi nazionali; di competenza dei Consigli tecnici Nazionali i problemi che si riferiscono alle varie forme di attività degli individui nella loro qualifica di produttori»²⁵. A tal fine le corporazioni (i sindacati) «vanno promosse secondo due obbiettivi fondamentali: cioè come espressione della solidarietà nazionale e come mezzo di sviluppo della produzione».

In effetti il programma del partito nazionale fascista aveva recepito i punti essenziali di quello dei nazionalisti, che avevano precisato il loro orientamento politico e le conseguenti riforme nel convegno romano del marzo del 1919. Sia nella relazione di Corradini che in quella di Rocco, che ebbe poi un ruolo di primo piano nella politica legislativa del fascismo, si dava risalto alla produzione economica per quanto riguardava il nuovo ordinamento dello Stato, finalizzandola ai superiori interessi della nazione, talché si stabiliva un intimo nesso fra le esigenze produttivistiche e quindi modernizzatrici della società italiana, e gli ideali e i valori etico-politici della nazione: la produzione si precisava deve essere «intesa nella sua integrità, sia come produzione di ricchezza, sia come produzione di civiltà»²⁶. In questa prospettiva acquistano un rilievo determinante, al fini dell'organizzazione della società e dello Stato, i sindacati che finiranno per sostituire i partiti politici per la loro funzione di rendere operante nell'interesse di tutti, cioè dei lavoratori, dei datori di lavoro e dei consumatori, «l'unità delle leggi di produzione alle quali né capitale né lavoro possono sottrarsi, se non a patto di distruggersi l'un l'altro»²⁷. Di qui l'esigenza che la dinamica degli interessi particolari trovi una sua armonica composizione nell'ambito di una nuova organizzazione, che contempra la collabo-

²⁵ R. DE FELICE, *Mussolini il fascista. I. La conquista del potere 1921-1925*, Torino 1966, pp. 756-757.

²⁶ *Il nazionalismo e i problemi del lavoro e della scuola*. Atti del 20° Congresso nazionalista di Roma, con il programma politico dell'Associazione nazionalista compilato dopo il Convegno per incarico della Giunta esecutiva da MAURIZIO MARAVIGLIA e ALFREDO ROCCO e articoli introduttivi di ENRICO CORRADINI e TOMMASO MONICELLI, a cura di P. L. OCCHINI, Roma 1919, p. 32. Sul Convegno cfr. F. GAETA, *Nazionalismo italiano*, Napoli 1965, pp. 156-174. Sul pensiero politico-giuridico di Rocco cfr. P. UNGARI, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica del fascismo*, Brescia 1963; GENTILE, *Il mito dello Stato nuovo*, pp. 167-204.

²⁷ *Il nazionalismo*, p. 34.

razione di tutti i produttori, lavoratori ed industriali. Sulla base di questi principi occorre predisporre le opportune riforme dell'organizzazione dello Stato nella prospettiva di un deciso superamento della vecchia rappresentanza politica, mediante un nuovo parlamento dei produttori.

Queste indicazioni sono riprese ed approfondite da un punto di vista politico-costituzionale nella relazione di Rocco, per il quale i sindacati vanno considerati quale organizzazione di base della comunità nazionale, intesa come unità organica nella quale ha un rilievo predominante la produzione: i sindacati, pertanto, debbono essere considerati come la struttura portante del nuovo ordinamento costituzionale. Essi non possono più essere concepiti come meri strumenti di difesa degli interessi di categorie, legati quindi alla contrapposizione e al conflitto a volte radicale degli interessi, ma debbono esercitare una funzione istituzionale di armonizzazione e contemperamento degli interessi di tutte le categorie produttrici in vista dei «grandi interessi della produzione». «Avremo così, precisava Rocco, un sindacalismo integrale, avremo un'organizzazione in ogni industria, in forma unitaria che comprenderà la tutela di tutti gli interessi e sarà una forma economica perfetta»²⁸. A questi criteri doveva ispirarsi la riforma del Senato, che avrebbe così rappresentato la società italiana nella sua organica composizione di tutte le organizzazioni dei lavoratori, degli imprenditori, dei professionisti e degli intellettuali, cioè delle vere forze vive e produttrici della nazione. Il Senato avrebbe acquistato una posizione preminente nei confronti della Camera dei deputati, perché sicuro interprete di «tutto ciò che di vero e di vivo esiste nella nazione». Si sarebbe così attuata la vera «grande rivoluzione, perché avremo eliminato il potere oppressivo e demagogico della Camera dei Deputati», basato sulla rappresentanza di masse amorfe e disgregate, che con il loro consenso finivano per legittimare il potere e gli interessi di ristrette oligarchie²⁹.

Fra le nuove formazioni politiche che avevano come punto di riferimento della loro azione politica lo Stato parlamentare va considerato indubbiamente il Partito popolare italiano, fondato

²⁸ *Il nazionalismo*, p. 43.

²⁹ *Ibid.*, pp. 43-44.

da Sturzo nel gennaio del 1919. Il partito, per Sturzo, è espressione della dinamica della società civile, della quale si rivendicano la specifica autonomia e la capacità di far valere le attività e gli interessi che si svolgono e si manifestano nel suo ambito. Questa dialettica non significa contrapposizione, conflitto e lotta di classi marxianamente intesi, ma differenziazione e confronto di posizioni e di interessi che trovano la loro mediazione di carattere politico-culturale e giuridico istituzionale nello Stato mediante l'attività dei partiti.

Il programma esprime la ragion d'essere del partito, la sua personalità politica, la sua autonoma posizione nei confronti degli altri partiti ed indica i fini che intende conseguire come i principi al quali ispira le sue proposte di riforma e la sua politica legislativa e di governo. Il programma, indubbiamente, ha delle premesse di carattere culturale, di ordine teorico, religioso, filosofico e storico: proprio perché quello popolare è una partito di ispirazione cristiana, Sturzo tiene a sottolineare la netta distinzione posta dal cristianesimo fra religione e politica: il cristianesimo ha desacralizzato la politica che nella tradizione greco-romana era invece intimamente connessa con la religione, riconoscendola nella sua costitutiva laicità³⁰. La politica non può impegnare i destini dell'uomo, o proporsi di attuare i fini ultimi dell'uomo, che appartengono alla sfera etico-religiosa e della coscienza.

³⁰ L. STURZO, *Il partito popolare italiano*, I: 1919-1922, Bologna 1956; *Costituzione, finalità e funzione recente del Partito popolare italiano*, p. 76: «È superfluo dire perché non ci siamo chiamati *partito cattolico*; il cattolicesimo è religione, è universalità; il partito è politica, è divisione. Fin dall'inizio abbiamo escluso che la nostra insegna politica fosse la religione, ed abbiamo voluto chiaramente metterci sul terreno specifico di un partito, che ha per oggetto diretto la vita pubblica della nazione [...], ma non possiamo trasformarci da partito politico in ordinamento di chiesa, [...] né possiamo essere emanazione e dipendenza di organismi ecclesiastici, né possiamo avvalorare della forza della Chiesa la nostra azione politica, sia in Parlamento che fuori del Parlamento, nella organizzazione e nella tattica del partito, nelle diverse attività e nelle forti battaglie, che solo in nome nostro dobbiamo e possiamo combattere, sul medesimo terreno degli altri partiti con noi in contrasto». Sulla distinzione di laicità e laicismo in Sturzo, cfr. M. D'ADDIO, *Stato parlamentare e partiti nel pensiero politico di L. Sturzo*, in *Opere scelte di Luigi Sturzo*, II, Roma-Bari 1992, pp. IX-XI. Sul concetto di laicità e sulla distinzione fra laicità e laicismo cfr. M.F. SCIACCA, *Prospettive sulla metafisica di S. Tommaso*, Palermo 1991, pp. 36-45; P.P. OTTONELLO, *La barbarie civilizzata*, Venezia 1998, pp. 30-35. Sul Partito popolare, cfr. F. MALGERI, *Il partito politico nel pensiero di Luigi Sturzo*, in *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo*, pp. 757-818.

Perciò Sturzo polemizza contro i partiti-concezione del mondo, contro i partiti che pretendono di proporre e realizzare una concezione "totale" dello Stato e della politica: lo Stato e la politica non sono l'assoluto dell'uomo, la laicità della politica esclude ogni forma di assolutizzazione, essa implica il concetto del limite e del relativo che debbono informare l'attività politica. Sin dal dicembre del 1922 Sturzo metteva in guardia contro i rischi di una politica "totalitaria" della quale è stato uno dei primi acuti critici, approfondendone poi l'analisi durante gli anni dell'esilio con particolare riferimento al regime nazista: «Il clima politico ha ora accentuato ora limitato simile concezione totalitaria dello stato; nel fatto, l'accentramento statale ha pervaso tutte le energie etiche culturali ed economiche, dando un aspetto quasi religioso verso una nuova società»³¹. Così Sturzo critica sia i partiti che si ritengono espressione del necessario processo storico di liberazione delle classi lavoratrici dall'asservimento e dallo sfruttamento delle dominanti classi borghesi, sia i partiti che intendono esprimere e realizzare l'essenza dello Stato-nazione, perché essi tendono a dare una soluzione totalitaria a tutti i problemi della società sulla base di una concezione dell'uomo e della sua vita che deve costituire il "tessuto connettivo" del nuovo ordine politico e sociale.

Il partito "concezione del mondo" si propone necessariamente come unico, deve di conseguenza eliminare la pluralità dei partiti, sulla quale si fonda la democrazia politica, proporsi come la struttura portante dello Stato e della società e diventare così lo strumento della politica totalitaria, che informa di sé ogni manifestazione della vita dei consociati. Perciò nel '23 Sturzo poteva anticipare tutti i provvedimenti con cui il fascismo avrebbe instaurato

³¹ L. STURZO, *Riforma statale ed indirizzi politici (1920-22)*, in *Id., Il Partito popolare italiano*, I, pp. 108-109: «La concezione dello Stato etico (nel senso di *assoluto morale o primo etico* della società) ha naturale rapporto con la concezione dello stato *panteista*; cioè son due facce della medesima concezione teorica. Tutto il processo del secolo XIX, fino alla scoppio della guerra è in funzione di una iper-valorizzazione statale, come sintesi assoluta di tutte le energie, anche economiche, e come un ferreo dominio di ogni attività umana assorbita e costretta nella cerchia dell'organismo statale; le forme di libertà, conquistate contro l'organizzazione economica e politica dei governi assoluti ricostituiti dopo l'impero napoleonico, sono oggi divenute forme esterne, quasi prive di contenuto morale, a tutela dei monopoli di fatto, politici ed economici». Sulla critica di Sturzo alla concezione totalitaria dello Stato: M. D'ADDIO, *Libertà e totalitarismo in L. Sturzo*, «Sociologia», 2-3 (1986), XX, pp. 67-102.

la dittatura: «Lo stato d'animo dei fascisti è chiaro e logico, precisava, perché vogliono un governo di partito» e «ritengono che il partito proprio si confonda con il regime e lo Stato», sì che non sussiste più alcuna possibilità di differenziazione e di dissenso politico, perché diventa l'espressione di un partito "antistato" «ed è naturale, rilevava Sturzo, che non ci sia posto per tale partito, che, essendo un qualche cosa a sé e distinto dal fascismo, diviene nel pensiero dei dominatori il *partito-antistato*. In questo dualismo non c'è altra soluzione che l'adesione, la confusione, l'annichilimento del partito, dei suoi uomini, del suo programma, in quello del fascismo che resta unico predominante politico»³².

Sturzo sottolinea pertanto la caratteristica del partito di essere «costitutivamente» parte, che rimane tale e non pretendere di inglobare in sé tutte le altre parti, diventando così l'anima e la mente del tutto, cioè dello Stato e della società civile. Partito significa per Sturzo partiti, cioè la pluralità degli orientamenti politici, cui deve corrispondere un ordinamento democratico fondato sulle classiche libertà politiche e civili, una rappresentanza politica che si esprime nelle istituzioni parlamentari, basato sul suffragio universale maschile e femminile e sul sistema proporzionale. Perciò Sturzo teneva a precisare che «il regime costituzionale rappresentativo, le libertà civili e politiche entrano quindi nel sistema del "popolarismo" come elementi necessari, sia come istituti giuridico-politici, sia come istituti storici, cioè in quanto adatti alla civiltà presente e alle necessità della vita nazionale»³³.

Lo Stato è l'organizzazione politica della società civile ed ha una propria funzione che si riferisce ai fini politici che deve conseguire: esso presuppone l'ambito proprio della società civile, che garantisce e fa valere tutte le libertà civili. Le proposte di riforme attengono all'esigenza di articolare il sistema delle autonomie proprie della società civile, in modo da spezzare il centralismo politico amministrativo che aveva di fatto ridotte ed attenuate le libertà politiche, ed era soprattutto la fonte di quella pratica di clientelismo politico che era una delle cause principali del parlamentarismo. Perciò nel programma del partito si inseriva un

³² L. STURZO, *Il Partito popolare italiano, II: Popolarismo e fascismo (1924)*, Bologna 1956, p. 172.

³³ STURZO, *Riforma statale ed indirizzi politici (1920-22)*, p. 112.

punto specifico riferentesi proprio alle autonomie in vista di un vasto decentramento amministrativo: «Libertà ed autonomia degli enti locali. Riconoscimento delle funzioni proprie del comune, della provincia e della regione in relazione alle tradizioni della nazione e alla necessità dello sviluppo della vita locale [...], largo decentramento ottenuto anche a mezzo della collaborazione degli organismi industriali, agricoli e commerciali del capitale e del lavoro»³⁴.

Particolare rilievo assumeva nell'orientamento del Partito popolare la riforma elettorale: la proporzionale avrebbe permesso ai partiti a larga base nazionale di avere una consistente rappresentanza parlamentare, in grado di costituire governi stabili, non più condizionati dalle mutevoli strategie e dalle "insidie" dei partiti parlamentari, e di stabilire un diretto rapporto fra la volontà popolare e il Parlamento, che avrebbe così avuto la cognizione diretta dei problemi reali della società italiana che dovevano essere risolti. «La proporzionale – precisava Sturzo – tendeva a dare ai partiti operanti la loro adeguata espressione parlamentare e la loro legittima rappresentanza ... la stessa legge avrebbe dovuto agevolare lo sviluppo di partiti inorganici ed individualisti verso una qualsiasi forma anche elementare di organizzazione». Ma non gli sfuggiva che la vecchia prassi del mutamento e della ricostituzione dei partiti parlamentari, a seconda delle evenienze governative ed elettorali, era radicata nel sistema di potere parlamentaristico e quindi dura a morire. «È naturale, egli avvertiva, il forte contrasto su questo terreno fra coloro che credono possibile e tentano attraverso lo schema dei partiti l'inquadramento delle forze popolari; e coloro che anche oggi tentano coalizioni momentanee e le individualizzano attraverso gli esponenti della borghesia, non tanto dal punto di vista di un vero orientamento politico, quanto come un risultante d'interessi personalistici e locali»³⁵.

Per attuare il principio di un più diretto rapporto del Parlamento con la volontà popolare, il Senato doveva essere riformato nel senso di eleggere una parte dei suoi membri con elezione di secondo grado, riconoscendo ai senatori la facoltà di nomina del

³⁴ *Ibid.*, p. 70.

³⁵ STURZO, *Parlamento e politica*, in *Riforma statale ed indirizzi politici (1920-22)*, p. 117.

proprio presidente. Il Senato, precisava Sturzo, non doveva essere più «attraverso il potere regio, un'emanazione arbitraria del potere esecutivo, ma una legittima e diretta rappresentanza organica dei corpi accademici, degli organismi statali (magistratura, università, consiglio di Stato e corpi diplomatico e militare), dei corpi amministrativi (regioni, provincie, comuni), dei corpi sindacali (datori di lavoro ed operai); con elezione di secondo grado e sopra liste limitate di eleggibili»³⁶. In tal modo il Senato avrebbe conseguito una sua specifica autonomia rappresentativa, fondata sulle competenze, che gli avrebbe consentito di controbilanciare e delimitare il potere "politico" della Camera dei deputati. Le riforme del regime parlamentare avrebbero dovute essere completate dall'attribuzione di funzioni delegate per i provvedimenti legislativi speciali e tecnici riguardanti campi di loro specifica competenza, agli istituendi consigli dell'istruzione, del lavoro, dell'agricoltura, dell'industria e dei comuni. Il Parlamento non sarebbe più stato impegnato dalla numerosa serie delle leggi e leggine riguardanti questioni specifiche e settoriali, ed avrebbe potuto dedicarsi alla sua funzione istituzionale, cioè quella di interessarsi delle questioni di indirizzo politico e di quelle che attingono ai fini specifici dell'organizzazione dello Stato, che riguardano pertanto l'intera collettività nazionale e richiedono una meditata e tempestiva soluzione legislativa³⁷.

Il problema della funzionalità e dei compiti propri del Parlamento assumeva un particolare rilievo anche per Luigi Einaudi, che aveva avuto modo di interessarsi da tempo del problema della rappresentanza degli interessi e dei suoi rapporti con la rappresentanza politica, espressa per l'appunto dal Parlamento. Già nel 1910, in occasione della prospettata riforma del Consiglio superiore del lavoro, in una serie di articoli comparsi sul «Corriere della sera», aveva precisato che la rappresentanza degli interessi doveva essere affidata solamente a persone provenienti dal mondo del lavoro e dell'economia con una diretta conoscenza delle questioni, sulla base di elezioni delle categorie lavoratrici e professionali e con esclusione di componenti di nomina

³⁶ L. STURZO, *Crisi e rinnovamento dello Stato*, in *Riforma statale e indirizzi politici (1920-22)*, pp. 280-281.

³⁷ *Ibid.*, p. 251.

delle associazioni professionali e sindacali e soprattutto di rappresentanti del Parlamento. Egli riteneva del tutto incongruente la presenza di parlamentari nel Consiglio che avrebbe inevitabilmente trasformato le decisioni del consesso, formalmente consultive, in vere e proprie delibere, che il Parlamento avrebbe finito col recepire: si sarebbe così trasferita «surrettiziamente» l'autorità legislativa sull'intera questione sociale dal Parlamento al Consiglio³⁸.

In occasione della proposta avanzata nell'ottobre del 1919 dalla Confederazione generale del lavoro di conferire al Consiglio superiore del lavoro poteri legislativi in materia di lavoro, Einaudi ribadiva la sua convinzione che gli interessi di carattere generale, come quelli che si riferivano alle questioni sociali, non potevano essere affidati ad un consiglio istituito sulla base di interessi particolari, che, grazie alla autonoma sanzione legislativa, avrebbero certamente prevalso su quelli generali: «In sostanza sarebbero gli operai, o meglio, la minoranza organizzata degli operai delle industrie la quale farebbe le leggi nel proprio interesse e le imporrebbe alla restante parte della popolazione passando al di sopra del parlamento»³⁹. Lo aveva già detto nel 1910: il compito di mediare gli interessi particolari in vista di quelli generali, di risolvere le tensioni e i conflitti di classe è proprio del parlamento: «Innanzitutto è vero che la legislazione sociale è al di sopra delle classi; ma chi deve compiere quest'ope-

³⁸ L. EINAUDI, *L'unità sindacale*, in *Le lotte del lavoro*, Torino 1924, p. 199. Su questi temi e sulla concezione liberale dello Stato parlamentare cfr. N. BOBBIO, *Il pensiero politico di Luigi Einaudi*, «Annali della Fondazione Luigi Einaudi», VIII, 1974, pp. 183-215; ANTONETTI, *Gli invalidi della costituzione*, p. 229.

³⁹ L. EINAUDI, *Consiglio superiore del lavoro o Parlamento?*, in *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, V: 1919-1920, Torino 1961, p. 251. Per una critica specifica all'orientamento che intendeva riconoscere agli interessi particolari il potere di legiferare nel proprio ambito cfr. *Parlamento e rappresentanze di interessi*, in *Le lotte del lavoro*, pp. 212-217. Per Einaudi, «dare alle rappresentanze professionali una funzione deliberativa è voler mettere gli interessi particolari al posto di quelli generali, è compiere opera per lo più sopraffattrice ed egoistica». Ne consegue che «la competenza specifica dell'interessato cessa quando comincia la competenza generale del rappresentante della collettività». Occorre infine tener presente, per quanto riguarda gli interessi particolari: a) che «non rappresentano neppure la generalità degli interessi presenti», b) che «non rappresentano certamente gli interessi futuri, che è compito principalissimo essenziale dello Stato difendere contro gli interessi presenti», c) che «non difendono l'interesse generale».

ra pacificatrice, superiore alle classi, è il Parlamento, non il Consiglio del lavoro»⁴⁰.

È indubbio, rilevava Einaudi, che «il Parlamento soffra, come legislatore, di gravissimi difetti. È lento, incapace a fare leggi buone; le raffazona tecnicamente in malo modo», data l'enorme quantità di leggi che è costretto a discutere e preparare. È un male comune a tutti i parlamenti, che svolgono la loro attività in uno Stato caratterizzato da un forte accentramento burocratico amministrativo, che finisce naturalmente per concentrare tutte le questioni nell'unico organo deliberante, condizionandone pesantemente l'attività. Di qui la necessità di una riforma volta a decentrare i centri decisionali «per creare parlamenti locali (Stati federali) i quali scarichino i parlamenti centrali di una gran parte del loro lavoro quello più minuto ed assorbente». Così come deve essere perseguita l'adeguata organizzazione di consigli consultivi per i grandi settori dell'amministrazione pubblica, ai quali «dovrebbe attribuirsi l'ufficio di preparare le leggi, di elaborarle tecnicamente, di offrire al parlamento il testo su cui esso è chiamato a deliberare», per eliminare tutta la fase preparatoria del testo legislativo ed individuare le essenziali questioni da risolvere⁴¹.

Ma pensare di abbandonare il criterio degli "interessi generali" interpretati e fatti valere dal solo parlamento per affidare ad una serie di consigli superiori la legislazione relativa ai diversi settori delle attività economiche, professionali, pubbliche, significa determinare una situazione di continue contrapposizioni, di tensioni, conflitti: «Tutto ciò è puro disordine, è caos, è trionfo del particolarismo». Einaudi mantiene una distinzione netta fra l'economico-sociale e il politico: il primo è l'ambito degli interessi particolari propri della società civile, il secondo invece è quello degli interessi generali, propri dello Stato fatti valere in un regime di libertà dal Parlamento. Perciò «la sovranità in uno stato non può essere divisa. Deve essere una. Altrimenti ritorniamo al regime feudale, allo sminuzzamento, alla lotta quotidiana».

Il problema della funzionalità e dei compiti propri del parlamento assumeva, pertanto, un particolare rilievo nelle considerazioni di Einaudi, per il quale occorre «purificare» il parlamen-

⁴⁰ EINAUDI, *L'unità sindacale*, p. 199.

⁴¹ EINAUDI, *Consiglio superiore del lavoro o Parlamento?*, p. 251.

to, «liberarlo da compiti che non gli sono adatti», nel senso di distinguere ciò che attiene in modo specifico alla sua funzione di esprimere e garantire l'unità di indirizzo politico dello Stato e ciò invece che, pur dovendo essere regolato per legge, si riferisce a questioni particolari, settoriali, per le quali si richiede una competenza di carattere tecnico. Tali questioni dovevano essere attribuite ai Consigli superiori delle grandi branche della pubblica amministrazione e delle categorie lavoratrici e professionali, con il compito di "istruirle" al fine di preparare schemi di legge ed eventualmente di deliberare in merito, sulla base di delega legislativa del Parlamento, che potrebbe così concentrare il suo lavoro sulle questioni di carattere generale che richiedono una soluzione politica. In tal modo il parlamento rimaneva unica espressione della sovranità popolare e quindi garante della sua unità, evitando che la pluralità di autonomi poteri decisionali riconosciuti ai Consigli superiori finisse poi per determinare una situazione di vera e propria anarchia⁴².

Intanto, nel corso del 1919, la Commissione costituita nell'ambito del Senato, presieduta da Francesco Ruffini, aveva concluso i suoi lavori. Si aveva così una prima proposta di legge per una riforma sulla quale si era concentrata l'attenzione non solo degli studiosi, ma anche della quasi totalità dei partiti, impegnati in programmi di una vasta se non radicale riorganizzazione costituzionale ed amministrativa dello Stato. Il problema, come si è accennato, era quello di integrare il sistema della rappresentanza politico-parlamentare con quello della rappresentanza delle competenze dei corpi amministrativi e degli interessi dei ceti professionali e delle categorie lavoratrici, una rappresentanza di carattere organico-istituzionale rispetto a quella meramente politica, basata sulla libera scelta degli elettori.

Si trattava pertanto di accogliere nel Senato una rappresentanza delle forze "sociali" e di garantire nel contempo una presenza qualificante dell'elemento politico, mediante un sistema elettorale che distinguesse nettamente il Senato dalla Camera. Il

⁴² EINAUDI, *Consiglio superiore del lavoro o Parlamento?*, p. 252. Ancora sulle questioni relative alla soluzione dei problemi connessi alla individuazione delle competenze specifiche del Parlamento per quanto riguardava la semplificazione della sua attività legislativa si veda *Trasformarsi sì, ma dopo discussione*, in *Id.*, *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, VI: 1921-1927, Torino 1963, pp. 371-374.

numero dei senatori fu fissato a 360, dei quali 60 sarebbero stati nominati a vita dalla Corona, 60 eletti per 12 anni dalla Camera, altri 60 sarebbero stati nominati dal Senato nell'ambito di 37 categorie, fra le quali erano compresi i membri effettivi degli otto Consigli superiori, i soci delle accademie, i professori di Università, i presidenti dei Consigli provinciali, i sindaci delle città capoluogo e i presidenti dei maggiori ordini professionali. Gli altri 180 senatori avrebbero dovuto essere eletti secondo una ripartizione regionale, da parte di collegi elettorali formati da coloro «che un voto più largo dei propri concittadini ha già riconosciuto degni di una certa preminenza», sì da risultare ristretto e selezionato⁴³.

Il progetto Ruffini non raccolse l'unanimità dei consensi della Commissione: la minoranza, di una certa consistenza, di cui si rese interprete Ferraris, ritenne che la proposta di far eleggere 120 senatori dalla Camera e dallo stesso Senato, avrebbe di fatto consentito ai gruppi politici presenti nella Camera di duplicare la propria rappresentanza in Senato, condizionandone l'autonomia nei confronti della rappresentanza politica. Si proponeva pertanto di ammettere 120 senatori di nomina regia e di far eleggere gli altri 240 da appositi collegi provinciali, costituiti prevalentemente dai rappresentanti delle amministrazioni del lavoro della produzione, degli enti di assistenza e degli ordini professionali. Questa proposta si ispirava in fondo ai criteri che erano stati indicati da Sturzo per la riforma del Senato⁴⁴.

Una interessante interpretazione delle riforme proposte in quegli anni, svolta alla luce di importanti orientamenti di giurispubblicisti e costituzionalisti italiani e stranieri, è data dal saggio di Giuseppe Capograssi del 1922 su *La nuova democrazia diretta*. In piena consonanza con le tesi espresse dal Romano nella prolusione su *La crisi dello Stato moderno* e ne *L'ordinamento giuridico*, Capograssi rileva che accanto al sistema degli istituti e delle leggi positive si viene sempre più affermando, come espressione della realtà sociale, un sistema di organi e di regole avente

⁴³ *Relazioni della Commissione speciale per la riforma del Senato*, Roma 1919, pp. 3-37. Ripubblicata in F. RUFFINI, *Guerra e riforme istituzionali*, Torino 1920. Per un'analisi approfondita delle altre proposte di riforma del Senato formulate da L. Mortara e da T. Tittoni: ANTONETTI, *Gli invalidi della Costituzione*, pp. 53-69.

⁴⁴ *Relazioni*, pp. 53-69.

il "carattere della giuridicità", che contraddicono il primo, ne mettono in luce lacune e deficienze ed affermano in tal modo una propria autonomia e legittimità. Questo fenomeno si riscontra soprattutto nell'ambito del diritto pubblico e del diritto costituzionale: il diritto pubblico «tende a ritornare ad essere l'immediato prodotto della viva esperienza giuridica e morale e la legge tende sempre più ad essere la ratificazione e quasi la trascrizione del rapporto giuridico creato dalla vita»⁴⁵. Capograssi avanza così la tesi, svolta nelle opere successive: *Analisi dell'esperienza comune, Studi sull'esperienza giuridica, La scienza del diritto*, che il diritto sia intrinseco all'attività degli individui affinché essa consegua i fini che sono necessari all'esistenza e continuità della vita sociale. In questo senso Egli precisa «che la vera sorgente del diritto è considerata il complesso vivo dei rapporti concreti, che nascono dalla situazione effettiva di un momento storico»⁴⁶.

Sulla base di questi presupposti, Capograssi ritiene che il processo di formazione di nuove ed autonome forze sociali, che ha caratterizzato la storia politica europea dell'ultimo cinquantennio, si riferisca più precisamente alle forze sindacali, come volontà di regolare e disciplinare i grandi interessi pubblici, alle forze locali per quanto riguarda la disciplina degli interessi locali, al movimento volto ad assicurare competenza specifica e tecnica agli organi dello Stato e all'analogo movimento che cerca di introdurre la rappresentanza degli interessi nell'ambito dello Stato. Questo processo si esprime per l'appunto nella «nuova democrazia diretta»: non è più il singolo cittadino che, come vuole la formula antica riproposta da Rousseau, esprime «la sua volontà sopra i problemi essenziali della comunità [...] ma è la comunità stessa ripartita nei centri, da cui sviluppa la concreta azione so-

⁴⁵ G. CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta. Opere*, a cura di M. D'ADDIO - E. VIDAL, I, Milano 1959, p. 408. Il saggio fu dettato alla fidanzata Giulia Ravaglia fra il 12 e il 22 dicembre 1921; rivisto ed inviato in tipografia nelle settimane seguenti, fu stampato il 20 gennaio del 1922 e presentato per il concorso a cattedra. Cfr. G. CAPOGRASSI, *Pensieri a Giulia*, II: 1920-1921, a cura di G. LOMBARDI, Milano 1979, pp. 772-774. Su *La nuova democrazia diretta*, si veda D. FISICHELLA, *Crisi della rappresentanza e nuova democrazia*, in *Due Convegni su Giuseppe Capograssi (Roma-Sulmona 1986)*, Atti a cura di F. MERCADANTE, Milano 1990, pp. 448-493; G. NEGRI, *Il sistema dei partiti alla vigilia e alla caduta del fascismo nell'analisi di Giuseppe Capograssi*, in *Due Convegni*, pp. 495-503.

⁴⁶ CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta*, p. 411.

ziale, nei centri a cui mette capo la vita dei grandi interessi e delle attività concrete del mondo sociale, che esprime la sua volontà specifica, sia sulla posizione dei problemi legislativi, sia sulla soluzione di essi»⁴⁷. Tutto questo si realizza proprio mediante il suffragio universale, il sistema elettorale proporzionale, l'istituto del referendum, la formazione di nuovi partiti adeguati a tale realtà, che in definitiva restituiscono al popolo, cioè all'elettorato, quella sovranità, che nel tradizionale regime parlamentare era diventata monopolio esclusivo del parlamento.

Lo studio attento del parlamentarismo, della crisi del sistema parlamentare, delle sue disfunzioni e delle sue deficienze, mette in risalto lo scompenso che si era determinato a motivo delle trasformazioni sociali fra la nuova realtà sociale e lo Stato parlamentare classico, sostanzialmente rinchiuso nella cittadella rappresentata dal parlamento, nella convinzione che mediante la sovranità di cui era titolare si potesse corrispondere a tutte le esigenze della società. La «nuova democrazia diretta» ha come fine quello di sanare tale scompenso e stabilire fra il governo, il parlamento e l'elettorato un rapporto di continuità fra la volontà espressa dagli elettori e le decisioni del parlamento e del governo: in questo senso possiamo dire che «l'intervento delle forze sociali nella formazione della volontà e dell'ordine pubblico è [...] la nuova democrazia diretta», e rilevare nel contempo che «questo trapasso della sovranità dal potere parlamentare all'intero corpo sociale è il fenomeno più importante che nella sfera del diritto costituzionale sia avvenuto negli ultimi tempi»⁴⁸. E ciò si attua proprio con il riconoscimento nella prassi politico-costituzionale del valore giuridico che acquista la volontà espressa dall'elettorato per quanto riguarda la formazione del governo e per la stessa attività legislativa: fenomeni che si riscontrano in modo chiaro nell'esperienza costituzionale inglese, dalla quale risulta, come nota Lowel citato da Capograssi, che «la nazione inglese grazie al suffragio universale e al sistema elettorale intende decidere la scelta del gabinetto che lo governerà»⁴⁹.

Lo stesso dicasi per quanto riguarda l'attività legislativa, per

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 478-479.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 480.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 481.

cui «il Parlamento non può senza un mandato espresso della nazione legiferare sopra una questione nuova di importanza capitale», talché «tutte le soluzioni più importanti dei problemi legislativi debbono essere esplicitamente approvate dal corpo elettorale, altrimenti il parlamento è senza autorità e potere giuridico di legiferare su di esse»⁵⁰. Il significato giuridico della manifestazione di volontà del corpo elettorale muta rispetto a quella tradizionale: non è più una «volontà di scelta di questo o di quell'individuo», ma è «la scelta di questa o di quella soluzione dei problemi pubblici più importanti sui quali la consultazione elettorale è stata impostata»⁵¹. Per tal motivo la volontà elettorale incide direttamente sulla formazione del governo e sulla elaborazione del relativo programma e di conseguenza sull'attività legislativa dello stesso parlamento: la concezione classica della onnipotenza del potere parlamentare in quanto rappresentante della volontà della nazione è quindi sostanzialmente superata, dato che questo potere, osserva Capograssi, «nasce limitato»: esso, infatti, «trova la sua funzione circoscritta e determinata da quello che è stato l'autentico contenuto della consultazione elettorale»⁵².

Queste trasformazioni del diritto costituzionale, che si colgono con nettezza nell'esperienza parlamentare inglese, caratterizzano anche gli altri regimi democratico-parlamentari europei, compreso quello italiano, nei quali «agiscono tre fattori che vanno acquistando a poco a poco carattere costituzionale, l'intervento delle forze sociali nel campo di loro competenza, l'intervento dei partiti nella soluzione delle crisi e nella proposizione dei programmi, e l'intervento della pubblica opinione sempre più efficace traverso la stampa, nella determinazione e nella posizione dei problemi fondamentali»⁵³. In questo processo di trasformazione del regime parlamentare tradizionale acquista particolare rilievo il mutamento del principio costitutivo dei partiti. I cosiddetti partiti parlamentari si formavano su base personalistica, di affinità di caratteri e di un comune metodo da seguire, per le esigenze proprie dell'attività parlamentare: l'ordine della discussione, la for-

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 481-482.

⁵¹ *Ibid.*, p. 483.

⁵² *Ibid.*, p. 484.

⁵³ *Ibid.*, p. 485.

mazione della maggioranza sia per approvare le leggi che per costituire, mantenere o far dimettere il governo; i nuovi partiti sono basati invece sugli interessi reali che si sono affermati nella società ed hanno acquistato coscienza politica del loro ruolo. I vecchi partiti in cui si suddivideva l'Assemblea, rileva Capograssi, consideravano «il Parlamento come la fonte della propria autorità e il titolo della propria esistenza». I nuovi partiti di massa nascono al di fuori del parlamento, in certo qual senso sono «extraparlamentari», in quanto hanno il loro radicamento nella società civile e nelle istanze e valutazioni politiche che in essa si sono maturate ed espresse: «il titolo della propria esistenza lo ritrovano e cercano di ritrovarlo in queste organizzazioni esteriori»⁵⁴.

Il mutamento sostanziale della natura del partito incide sul processo di formazione del governo e delle maggioranze parlamentari: proprio per far valere la volontà espressa dall'elettorato i partiti rivendicano un ruolo determinante nella costituzione della compagine governativa e nella formulazione del programma e sollecitano poi l'attività dello stesso governo e del parlamento. Per tal motivo i partiti tendono a diventare gli organi della volontà del corpo elettorale, che le consentono di esprimersi e ne garantiscono la concreta attuazione per il tramite del governo e del parlamento: per questa loro funzione i partiti tendono a diventare parte integrante dell'organizzazione costituzionale dello Stato parlamentare. Il governo, sulla base del sostegno dei partiti, acquista una sua autonomia nei confronti delle assemblee parlamentari, poiché è in grado di stabilire, grazie ai partiti, un diretto contatto con l'elettorato: esso diventa così il centro propulsivo dell'attività legislativa che riflette gli interessi, le esigenze del corpo elettorale, mentre al parlamento rimane la funzione di «provvedere alla migliore soluzione legislativa dei problemi imposti dalla sovranità elettorale», di «reclamare che il Gabinetto provveda a realizzare la volontà dell'elettorato» e di «sorvegliare e sindacare gli atti del Gabinetto» proprio con riferimento a quella volontà. In conclusione, osserva l'Autore, «l'attività del Parlamento tende a seguire sempre di più l'attività delle forze extraparlamentari ed a trasmettere la volontà di queste fino al Gabinetto»⁵⁵.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 539.

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 551, 553.

In questa situazione sembrava a Capograssi che le trasformazioni in atto nel sistema costituzionale italiano nel senso di una nuova democrazia diretta, fondata come si è visto sull'autogoverno degli interessi locali e di categoria, avessero come conseguenza la decisa prevalenza di questi stessi interessi sugli interessi generali e permanenti, che attengono alla continuità e all'indipendenza dello Stato. Questo gravissimo inconveniente riproponeva il ruolo specifico del Capo dello Stato, sia esso Monarca o Presidente della repubblica, che la prassi e la dottrina costituzionale aveva sostanzialmente marginalizzato e svuotato di effettivi poteri. Occorreva pertanto distinguere «tra la posizione e la funzione costituzionale del Capo dello Stato e la posizione e la funzione costituzionale del Gabinetto» e riconoscere al primo i poteri necessari a «stabilizzare» e a «fissare l'azione dello Stato sopra interessi perenni e mediati del mondo sociale»⁵⁶, al fine di garantire alla trasformazione in atto del regime parlamentare tradizionale la necessaria stabilità istituzionale, nel rispetto dei principi di libertà politica e civile.

La conclusione dal punto di vista politico delle riforme da apportare allo Stato parlamentare si ebbe, a quanto ci sembra, nella discussione al Senato del dicembre del 1925 sulla proposta di legge riguardante le prerogative del Capo del governo, nella quale fu sollevata la questione del ruolo che avrebbe svolto il Monarca, in quanto Capo dello Stato, nel nuovo assetto costituzionale che si sarebbe determinato con la legge in discussione. Toccò a due giuristi, ambedue docenti nella stessa facoltà di scienze politiche dell'Università di Roma di definire la questione: a Mosca di porre il problema che scaturiva dalla radicale trasformazione del regime parlamentare, tanto da sancirne la fine, e a Rocco di indicarne la soluzione e di delineare nel contempo il nuovo scenario politico-costituzionale che avrebbe caratterizzato il regime fascista. Il disegno di legge, osservava Mosca, si riferisce ad un governo che ha la sua legittimazione unicamente nella fiducia e nel sostegno delle «forze vive e sane della nazione»: non è più un governo parlamentare, né costituzionale in quanto nominato dal Re, né può essere assimilato al cancellierato germanico, che il Re può dimettere. La formula usata dalla relazione dice esplicitamente che «il

⁵⁶ *Ibid.*, p. 567.

Capo dello Stato lo manterrà al potere finché *quel complesso di forze economiche politiche e morali* che lo hanno portato al governo non lo abbandonerà». Ora, si chiedeva Mosca, se queste forze non sono più rappresentate dal voto di fiducia del Parlamento, da chi saranno rappresentate? In effetti concludeva Mosca, «non si vuole accordare al Re la libera scelta del suo Governo e non si vuole che questa scelta sia influenzata dai voti del Parlamento»⁵⁷. La proposta di legge mirava quindi a togliere ogni peso politico alla monarchia, a privarla dei poteri sanciti dallo Statuto, concentrandoli nella persona di Mussolini, il quale in quanto Capo del governo, finiva per essere di fatto anche il Capo dello Stato.

La critica di Mosca, sia per l'autorevolezza del personaggio, sia perché poteva mettere in crisi le forze fiancheggiatrici del fascismo a cominciare dai nazionalisti, dai liberali nazionali e dai cattolici nazionali per l'esplicito riferimento al sostanziale annullamento dei poteri della monarchia, indusse il governo a correre ai ripari con gli interventi del relatore Gabba e di Rocco, ministro della Giustizia e proponente della legge. Il primo non esitò a dichiarare, molto significativamente: «non trovo alcun principio di prova che da questo disegno di legge ne possa derivare un danno alla salute del regime parlamentare, per cui il medesimo sia necessariamente condotto a morte»⁵⁸. Per Rocco la rappresentanza parlamentare per il modo con cui era formata, non riflette più le vere forze operanti nella vita nazionale. Infatti il suffragio universale esprime solamente una rappresentanza di carattere numerico, in termini quantitativi, e non è in grado di far valere la partecipazione politica delle nuove forze politiche morali, sociali economiche: il Parlamento si riduce quindi ad «una falsa rappresentanza»⁵⁹. Occorre pertanto tener conto di tutte le forze effettive del paese, della loro diversità e del loro equilibrio, tenendo presente che non tutte possono essere rappresentate nella Camera e nel Senato. Ora, per Rocco, l'unica istituzione in grado di esprimere questa valutazione era la monarchia proprio perché era al di sopra delle parti politiche: da nazionalista con-

⁵⁷ Atti Parlamentari, Senato del Regno, legislatura XXVIII, 1ª sessione 1924-25, *Discussioni*, tornata del 19 dicembre 1925, p. 4372.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 4375.

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 4376-4377.

vinto egli non esitava a dichiarare la sua incondizionata fiducia nella monarchia, alla quale riconosceva il diritto-potere di esprimere l'insindacabile valutazione della corrispondenza o meno della fiducia delle forze del paese al governo in carica: «Non è affatto vero, come diceva l'onorevole Mosca, che il Re non ha libera scelta, ha libera scelta perché la valutazione che egli fa delle forze esistenti nel paese è insindacabile giuridicamente». La nuova legge non consacra certamente il governo parlamentare nel senso stretto e tradizionale della parola, né quello costituzionale puro, e «meno che mai teneva a precisare Rocco, un governo assoluto in cui il sovrano concentra in sé tutti i poteri e li esercita senza controlli di sorta»⁶⁰. Rocco si riferiva molto probabilmente al primato dell'Esecutivo da realizzare nello Stato-ordinamento giuridico, come precisa nel suo saggio *La trasformazione dello Stato*.

Rocco delineava in tal modo il nuovo scenario politico-costituzionale, fondato sostanzialmente sulla diarchia di poteri fascismo-monarchia nell'ambito dello Statuto, dalla cui tradizione la monarchia traeva i suoi poteri di suprema direzione politica, talché la soluzione di una gravissima crisi politica che avesse privato il governo fascista della fiducia delle forze reali della nazione doveva essere affidata alla monarchia. Nel dibattito Mosca-Rocco erano contenuti *in nuce* il 25 luglio e la procedura che portò alla fine del governo fascista.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 4377.

NICOLA ANTONETTI

TEORIE DELLA RAPPRESENTANZA
DALLA PROPORZIONALE AL PLEBISCITO

1. *Il dilemma politico-costituzionale*

«Poiché ogni immediato e sostanziale rinnovamento nell'ordine morale o sociale o anche solo economico è impossibile, si preme da ogni parte sopra gli ordinamenti costituzionali, i soli che consentano le speranze o forse semplicemente la illusione di un pronto e tangibile successo»¹.

In questo modo, un giurista e storico insigne come Francesco Ruffini (senatore e già Ministro nel governo bellico d'unità nazionale presieduto da Paolo Boselli) descriveva, in una prolusione universitaria del 1919, lo scenario che si era aperto in Italia con la fine della Grande Guerra. E, in effetti, in quel periodo le aspettative palingenetiche delle masse, uscite provatissime dal conflitto, si proiettarono su tutti i versanti della vita collettiva, ma si appuntarono in particolare sulle possibilità, che a molti apparivano concrete, di trasformare se non di rivoluzionare gli assetti istituzionali e rappresentativi. Molti e variamente modulati furono i progetti per dotare la forma di governo di un definitivo assetto democratico, includendo la universalizzazione del diritto di voto e l'ampliamento delle competenze parlamentari, senza sopprimere i principi giusliberali della rappresentanza². Accanto alla diffusa propensione per le riforme, però, emerse un fatto politico e culturale nuovo: le varie ed eterogenee formazioni dell'interventismo (sia democra-

¹ F. RUFFINI, *Guerra e riforme costituzionali. Suffragio universale, principio maggioritario, elezione proporzionale, rappresentanza organica*, Torino 1920, p. 6.

² La complessa vicenda elettorale che si svolse tra il 1919 e il 1929 è stata ben ricostruita da P.L. BALLINI, *Le elezioni nella storia dell'Italia unita. Profilo storico-statistico*, Bologna 1988; da M.S. PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Roma-Bari 1995 e da P. POMBENI, *La rappresentanza politica*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, a cura di R. ROMANELLI, Roma 1995, pp. 97-111.

tico che rivoluzionario) reclamarono la convocazione immediata di una Costituente.

L'appello alla creazione di un potere inedito nella storia postunitaria si presentò immediatamente, da una parte, come la possibile definizione su scala istituzionale di progetti rivoluzionari covati più o meno a lungo e, dall'altra, come il tentativo che ciascuna delle nuove forze politiche faceva per ottenere la legittimazione ad occupare uno spazio *democratico* ampio e possibilmente determinante nel confuso scenario sociale. Sul versante delle "sinistre" il progetto della Costituente - come si espresse già nel gennaio del 1918 la Confederazione generale del lavoro e come si ribadì in varie sedi - non poteva che muoversi dalla "abolizione di ogni potere arbitrario dello Stato" per approdare alla costituzione di una "democrazia sindacale"³.

La maggiore giuspubblicistica italiana denunciò subito l'ingigibilità, nonché la pericolosità, di tali progetti, opponendo una consolidata avversione verso il potere costituente giudicato per sua natura "politico" ed estraneo alla tradizione statutaria⁴; in tal senso, Santi Romano confermava che nessun ordinamento costituzionale poteva rifarsi a principi politici, rivoluzionari e non; a suo avviso, lo stesso eventuale inserimento in costituzione di norme collegate a nuove esigenze e realtà sociali assumeva legittimità e efficacia solo all'interno dell'ordinamento preesistente⁵. La ferma avversione verso la Costituente e i suoi esiti finì per riflettersi anche sulle prospettive liberaldemocratiche di riforma strutturale delle rappresentanze: prospettive che in quasi tutta l'Europa caratterizzavano la "produzione in serie di costituzioni" democratiche, quando si trattò di rispondere all'urgenza di rinnovare le forme di controllo politico dei corpi legislativi sugli ese-

³ Cfr. *La Confederazione generale del lavoro negli atti, nei documenti, nei congressi 1906-1926*, a cura di L. MARCHETTI, Milano 1962, p. 253. Ho analizzato i vari percorsi costituzionali intrapresi dalle forze politiche che reclamavano la convocazione della Costituente in N. ANTONETTI, *Gli invalidi della costituzione. Il Senato del regno 1848-1924*, Roma-Bari 1992, pp. 209-225.

⁴ Sul problema di come i giuristi italiani affrontarono i nessi tra diritto e politica in relazione alla tematica del potere costituente, si è soffermato in modo convincente M. FIORAVANTI, *Potere costituente e diritto pubblico*, in *Potere costituente e riforme costituzionali*, a cura di P. POMBENI, Bologna 1992, pp. 55-77.

⁵ Cfr. S. ROMANO, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale*, ora in Id., *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Milano 1961, pp. 92-98.

cutivi direttamente impegnati a ridistribuire le scarse risorse economiche per la ricostruzione postbellica⁶.

A quel punto non erano pochi né irrilevanti i problemi costituzionali sul tappeto: erano da colmare le fratture tra le articolazioni sociali e il centro politico-statale⁷, salvaguardando comunque il ruolo unitario del governo⁸. Era, inoltre, da ricomporre in un quadro giuridico rinnovato il modello individuale di rappresentanza con quello organico o corporativo, che sembrava adatto sia a realizzare forme concrete di solidarietà sociale, sia a sanare la situazione di parcellizzazione, determinata dal particolare evolversi del mercato capitalistico, in cui versavano gli interessi economici e sociali. Soprattutto ogni ipotesi di evoluzione dei sistemi prebellici si trovava a dover sciogliere quel vero e proprio dilemma costituzionale implicito nell'analisi condotta nel 1918 da Max Weber nel suo *Parlament und Regierung* (tradotto e pubblicato da Laterza nel 1919 per volontà di Benedetto Croce) e, cioè, che "*parlamentarizzazione e democratizzazione non stanno necessariamente in correlazione, bensì spesso in antitesi tra loro*"⁹.

In Italia mancò una pur vaga o ideale convergenza sul secondo dei due termini del dilemma weberiano (la "democratizzazione" nei suoi aspetti organizzativi e procedurali) e questo fatto determinò l'impossibilità che si dessero prospettive anche latamente comuni ai processi di riforma dello Stato e non solo a quelli relativi alla rappresentanza politica, cioè alla "parlamentarizzazione". Da un lato, i giuristi lamentarono lo sfaldarsi della limitata coesione sociale su cui si era retta la vecchia architettura istituzionale e il depotenziarsi del ruolo mediano tra Parlamento e monarchia assunto nei decenni precedenti dal Governo

⁶ Si veda per questo, B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le costituzioni europee*, Milano 1954, p. 13.

⁷ Cfr. soprattutto S. ROKKAN, *Contadini, elezioni, partiti*, Bologna 1982, pp. 131-229.

⁸ Importante e anticipatore dei problemi insorti con l'avvio dell'esperienza costituzionale di Weimar rimane lo studio di R. REDSLOB, *Die parlamentarische Regierung* [I ed. 1918], trad. francese, *Le régime parlementaire*, Paris 1924, sui rapporti tra la nuova pluralità di soggetti presenti in Parlamento e la funzione unitaria di governo.

⁹ M. WEBER, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens* (1917-1918), trad. it., *Parlamento e governo nel nuovo ordinamento della Germania*, Bari 1919, ora Id., *Parlamento e governo. Per la critica politica della burocrazia e del sistema dei partiti*, Roma-Bari 1982, p. 95 (corsivo mio).

di gabinetto, ma, tranne alcune eccezioni, ribadirono quanto già affermato da tempo: che ogni funzione politica e amministrativa era necessariamente limitata dalla preminenza giuridica dello Stato. Da un altro lato, i partiti democratici di massa non richiesero la convocazione di una Costituente, ma, in genere, puntarono a sviluppare tutte le potenzialità costituzionali implicite nella riforma del sistema elettorale in senso proporzionale. Si creò, quindi, una contrapposizione pressoché insanabile tra la modellistica costituzionale e la progettazione espressa dai partiti; come annotò Giuseppe Capograssi, le varie possibilità di modernizzazione del sistema si ridussero a due: o conservare il Parlamento, aggiornandone poteri e funzioni, o esautorarlo, superando forma e sostanza dello Stato liberale, per creare una «nuova democrazia diretta»¹⁰. In sostanza, il giurista registrava nel dopoguerra italiano lo svolgersi senza soluzioni del dilemma politico-costituzionale weberiano.

2. *La proporzionale e il sistema politico liberale*

L'approvazione della riforma proporzionale, nella tarda estate del 1919, produsse immediatamente un lacerante dibattito sulla corrispondenza del nuovo ordine politico (il sistema dei partiti) creato dal meccanismo elettorale alle esigenze di democratizzazione delle istituzioni¹¹. L'integrazione delle masse nei partiti, quando non era rifiutata, fu interpretata in modi nettamente diversi tra loro: o come la via per giungere a depotenziare, fino all'annullamento, il ruolo dello Stato di diritto o come un mezzo per razionalizzare le sue funzioni ordinatrici; sul primo come nel secondo versante era comunque messa in questione il sistema costituzionale "dualistico" con il tradizionale equilibrio tra gli istituti apicali dello Stato (monarchia e Governo di gabinetto) e il

¹⁰ Cfr. G. CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta*, Roma 1922, ora in *Id.*, *Opere*, I, a cura di M. D'ADDIO - E. VIDAL, Milano 1959, pp. 403-573.

¹¹ Mi sono occupato di tale dibattito in N. ANTONETTI, *Paradigmi politici e riforme elettorali: dal sistema maggioritario uninominale al sistema proporzionale*, in *Idee di rappresentanza e sistemi elettorali in Italia tra Otto e Novecento. Atti della terza giornata di studio "Luigi Luzzatti" per la storia dell'Italia contemporanea (Venezia, 17 novembre 1995)*, a cura di P.L. BALLINI, Venezia 1997, pp. 369-382.

Parlamento¹². Non a caso, nel novembre del 1922 fu proprio Vittorio Emanuele Orlando ad imputare alla proporzionale «la precipua ragione politica dell'affermazione fascistica e della vittoria di essa»¹³, elaborando un fortunato paradigma sistemico-elettorale per interpretare le cause dell'affermazione del fascismo.

Uno dei pochi giuristi a contestare in modo radicale il nesso di causa-effetto tra l'applicazione della proporzionale e la successiva crisi costituzionale fu Gaspare Ambrosini. Questi, infatti, nel corso delle due uniche legislature (la XXV e la XXVI) nelle quali si adottò il nuovo sistema elettorale, giudicò «vantaggiosa» l'applicazione della proporzionale per gli elementi «di ordine e di organizzazione» che essa introduceva sia nella società che nell'ordinamento costituzionale, pur non nascondendo che «sarebbe un'ingenuità pensare che essa [la proporzionale] possa eliminare tutti i mali del regime parlamentare»¹⁴. I presupposti dai quali si muoveva Ambrosini nelle sue analisi presentavano forti analogie con le ipotesi di sviluppo dell'esperienza istituzionale postbellica tracciate da Weber. Questi aveva ammesso che «per quanto si possa odiare o amare l'istituzione parlamentare, non si potrà abolirla»¹⁵; a sua volta, nel 1921 Ambrosini scriveva che «malgrado i suoi difetti, il Parlamento si appalesa come un'istituzione necessaria, che resisterebbe a qualsiasi rivolgimento costituzionale, che non si concreti nel ritorno all'assolutismo»¹⁶. Inoltre, Weber intravedeva, sia pure con cautela, la possibilità di una riforma istituzionale in chiave democratica, annotando che era ormai prevedibile l'evoluzione della funzione rappresentativa da semplice espressione del voto a un più robusto e articolato esercizio politico delle preroga-

¹² Mi riferisco alle distinzioni tra il sistema istituzionale "dualistico" e quello "monistico" definite da C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova 1973, pp. 145-155; sulla tradizione del sistema "dualistico" è tornato M. FIORAVANTI, *Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato*, in *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, a cura di A. SCHIAVONE, Roma-Bari 1990, pp. 11-13.

¹³ Cfr. V.E. ORLANDO, *La vittoria del fascismo in Italia*, "La Nacion", 6 novembre 1922; la citazione è tratta da G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V. E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano 1980, pp. 220-221.

¹⁴ G. AMBROSINI, *La crisi del regime parlamentare e la rappresentanza proporzionale*, Roma 1921, p. 9.

¹⁵ WEBER, *Parlamento e governo*, p. 44 (corsivo nel testo).

¹⁶ G. AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze 1921, ora in ID., *Scritti scelti*, a cura di F. TERESI, Palermo 2000, p. 30.

tive parlamentari. Si poteva, cioè, secondo il pensatore tedesco, transitare dalla fase “negativa” del controllo parlamentare (segnata dalla ostilità sia con il governo che con la burocrazia) ad una fase “positiva” dell’azione di condizionamento della rappresentanza sul governo, senza escludere una «collaborazione» con esso, attraverso gli indirizzi politici espressi dai partiti e interpretati dalla nuova «responsabilità parlamentare dei capi»¹⁷.

In sostanza, Weber prospettava quel passaggio verso la razionalizzazione in senso democratico della forma di governo parlamentare¹⁸, che in Italia – come coglieva Ambrosini – era enormemente complicato da molteplici carenze strutturali, vecchie e nuove: dalla dissoluzione dei tradizionali vincoli gerarchici di «coesione sociale» intorno a interessi costituiti (dissoluzione, peraltro, inaspettatamente accentuatasi con l’egualitarismo giuridico introdotto dalla semiuniversalizzazione del voto) fino alla mancanza di prestazioni governative indirizzate e controllate dalla rappresentanza politica; dalla progressiva indistinzione dei ruoli politici e amministrativi fino a un tendenziale passaggio della sovranità dalle istituzioni statali e politiche alle organizzazioni sociali e sindacali. Tutte queste carenze, per Ambrosini, non trovavano soddisfacenti soluzioni nel costituzionalismo di matrice germanica: a suo avviso, era impossibile riproporre la considerazione, derivata da Paul Laband, del corpo elettorale e del Parlamento esclusivamente come “organi diretti dello Stato”, che ne determinava vincoli e attribuzioni; allo stesso modo, rimanevano ancora irrisolti i dilemmi dottrinari che impedivano ai giuristi della scuola giuridica nazionale (e non solo a loro) di offrire soluzioni idonee alla più volte denunciata incapacità del diritto pubblico di ridefinire i rapporti tra la società in profonda trasformazione e lo Stato. Il rassodato principio di Romano che l’ampliamento della “volontà popolare” e qualsiasi evoluzione dei sistemi elettorali non dovevano vulnerare in alcun modo la “funzione unificatrice” dello Stato, cioè la sua assoluta sovranità, serviva ormai solo a confermare che la rappresentanza parlamentare esprimeva unicamente gli “interes-

¹⁷ Cfr. WEBER, *Parlamento e governo*, pp. 43-55.

¹⁸ Si veda, tra gli altri, per lo sviluppo di tale prospettiva weberiana: G. REBUFFA, *Nel crepuscolo della democrazia. Max Weber tra sociologia del diritto e sociologia dello Stato*, Bologna 1991, pp. 84-95.

si nazionali” e non quelli frazionali (territoriali e sociali), ma impediva di riconoscere che in quel dopoguerra il legame tra gli elettori e gli eletti era divenuto essenzialmente “politico”¹⁹.

All’inizio degli anni Venti, Ambrosini avvertì che, al di là delle dispute tra i giuristi, si era aperto un *impasse* senza sbocchi per le sorti costituzionali del paese: cioè, per risolvere i limiti strutturali delle istituzioni rappresentative si prospettavano soluzioni che facevano capo a convinzioni dottrinarie opposte tra loro. L’exasperazione del “principio individualistico” reclamava un ritorno urgente all’adozione del sistema maggioritario uninominale; sul versante opposto, il “principio professionale” indirizzava verso un’inedita istituzionalizzazione della rappresentanza degli interessi. A tali dottrine e ai relativi esiti il giovane giurista opponeva il nuovo “principio associazionistico” che esplicitandosi attraverso la proporzionale (l’unica “riforma radicale” compatibile con la situazione del paese) consentiva il superamento delle storiche distanze tra i cittadini e lo Stato con la mediazione dei partiti “nazionali” e “programmatici”²⁰.

Nel loro nuovo ruolo, infatti, i partiti erano in grado di modificare le tradizionali modalità nelle quali si svolgeva l’attività legislativa e di trasformare la stessa identità politica del Parlamento. Non a caso, il giurista esaminò con puntiglio le questioni dottrinarie e procedurali sulle quali si appuntavano da decenni le critiche più incisive degli avversari della proporzionale: a iniziare da quelle relative alle difficoltà di costituire maggioranze omogenee e di regolare i rapporti tra i partiti e i gruppi parlamentari. Ambrosini riconosceva che la formazione delle maggioranze di governo era divenuta di fatto “più laboriosa” che ai tempi del maggioritario, ma la nuova natura “programmatica” assunta dai partiti non poteva che indurli ad accordi e transazioni su “scopi necessari e comuni” di governo e non più su interessi e “criteri personalistici”; in più, la doverosa definizione di un programma comune da parte della maggioranza finiva per impegnare le minoranze non solo a fissare un programma, organicamente e non occasionalmente, alternativo, ma anche a valutare, secondo le opportunità, una eventuale partecipazione diretta o

¹⁹ Cfr. AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, pp. 54-58; Ambrosini si riferiva polemicamente al classico saggio di P. LABAND, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Tübingen 1911⁵.

²⁰ Cfr. AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, pp. 33-55.

indiretta alle scelte della maggioranza. In questo senso, “la tirannia” delle minoranze (sempre paventata dai più acuti analisti politici²¹) si trasformava in Parlamento nella fisiologica dialettica politica tra forze diverse per definire una “risultante”, cioè un’azione di governo, il più ampiamente condivisa; perciò la riforma elettorale era da considerarsi «un ritrovato felice della scienza e dell’arte politica»²². In sostanza, Ambrosini prevedeva (o immaginava) che nella forma di governo parlamentare si combinasse, rapidamente e felicemente, un’inedita prassi politica interpretata dai partiti con nuovi vincoli regolamentari. Proprio dall’accurata analisi del nuovo Regolamento della Camera dei deputati, entrato in vigore nel 1920, il giovane giurista colse alcuni aspetti innovativi sia sul piano formale e giuridico come su quello sostanziale e politico, distinguendosi da Orlando, il quale non accettava una esasperata istituzionalizzazione delle procedure parlamentari che consentissero ai partiti di giovare di un ruolo preminente sulle attività di governo²³. Soprattutto Ambrosini coglieva che si introducevano nuovi meccanismi *verosimilmente* idonei a mutare nella sostanza i rapporti tra il legislativo e l’esecutivo: infatti, dopo la costituzione dei gruppi parlamentari e delle varie Commissioni, ai singoli deputati e ai partiti, nello sviluppo dei processi legislativi, era di fatto attribuito un più forte “potere di controllo” e, insieme, un inedito “diritto d’iniziativa” sul Governo.

Per lo studioso siciliano – che anticipava i giudizi espressi negli anni successivi, sulla scia weberiana, da Mirkine-Guetzévitch²⁴ – la razionalizzazione della forma parlamentare non pote-

²¹ Per esempio, Gaetano Mosca, che pure nel 1919 votò a favore dell’adozione della proporzionale, si era espresso duramente nel 1912 sui rischi per le maggioranze di governo che comportava la presenza di “minoranze organizzate” in Parlamento: cfr. G. MOSCA, *Sulla riforma elettorale politica. Discorso pronunciato alla Camera dei deputati nella tornata del 7 maggio 1912*, ora in *Id.*, *Ciò che la storia potrebbe insegnare. Scritti di scienza politica*, Milano 1958, pp. 356-357.

²² AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, pp. 51-52.

²³ *Ibid.*, pp. 56-77. Per le posizioni di Orlando sul Regolamento si veda ora G. ORSINA, *L’organizzazione politica nelle Camere della proporzionale*, in *Il partito politico dalla Grande Guerra al fascismo*, a cura di F. GRASSI ORSINI - G. QUAGLIARIELLO, Bologna 1996, pp. 423-428.

²⁴ Cfr. B. MIRKINE-GUEZTÉVITCH, *Le parlementarisme et la votation populaire dans les Constitutions d’après-guerre*, «Revue du droit public», 1 (1930), pp. 35-49; sul rapporto che si stabilì in Europa tra evoluzioni costituzionali e ruolo dei partiti, cfr. più in generale R. PELLOUX, *Les partis politiques dans les constitutions d’après-guerre*, in «Revue du droit public», 2 (1934), pp. 238-261.

va che procedere all'unisono con la riorganizzazione politica della società. Il giurista vedeva svolgersi nella società un processo politico inarrestabile; a suo avviso, l'«adesione volontaria» degli elettori ai partiti non solo avrebbe spazzato via le antiche, ma riemergenti, modalità di aggregazione in «corporazioni, consorterie e simili»²⁵, ma – dato più rilevante – avrebbe reso manifesta la “moderna” separazione tra le rappresentanze degli interessi costituiti e la rappresentanza dei partiti²⁶.

Sul modo di concepire il ruolo politico dei partiti in Parlamento, Ambrosini si distingueva da quella parte del ceto politico liberale, costituito in prevalenza da “antigiolittiani”, che, accettata *bon gré mal gré* la proporzionale, sentiva l'urgenza di delimitarne gli effetti: cioè, proprio il rafforzamento estremo dei partiti. Non a caso, Ambrosini si confrontava con Mosca il quale continuava ad esprimere riserve sugli effetti negativi che derivavano alla libertà politica degli individui dalla “forte disciplina” e dalla “dottrina rigida” dei nuovi partiti.

«Certo il sistema della valorizzazione dei partiti – scriveva Ambrosini – importa la svalorizzazione degli individui e la limitazione della loro libertà; ma, nonostante ciò, appariva utile adottarlo [il sistema proporzionale] in un momento storico in cui le libertà individuali disorganizzate minacciavano di condurre la società al dissolvimento ed all'anarchia».

Tale richiamo alla funzione di aggregazione svolta dai partiti serviva per valorizzare il ruolo che ciascuno di essi assumeva nella rappresentanza degli interessi nazionali; e, in tal senso, la contrarietà di Ambrosini verso la rappresentanza “organica” o degli interessi particolari (sociali, professionali ed economici) rivelava alcune analogie con il netto rifiuto, espresso in più sedi, da parte dello stesso Mosca di introdurre il «nemico nella piazza assediata», cioè di introdurre i sindacati, in quell'«organo [il Parlamento] che dovrebbe tenerli a freno»²⁷.

Riguardo al tema della rappresentanza “organica” Ambrosini articolava le sue argomentazioni anche contro le prospettive di una

²⁵ AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, p. 36.

²⁶ *Ibid.*, p. 49.

²⁷ G. MOSCA, *Il problema sindacale*, (1925), ora in *Id.*, *Partiti e sindacati nella crisi del regime parlamentare*, Bari 1949, p. 321.

complessiva ristrutturazione del sistema bicamerale con l'ingresso in una sola Camera degli interessi costituiti. Quest'ultima era la posizione sostenuta nel progetto di riforma del Senato del 1919 da Ruffini, il quale aveva colto con acutezza che la proporzionale era da considerare l'unico strumento disponibile per frenare il processo di disgregazione sociale e politica in atto, ma aveva pure avvertito che con la sua applicazione si era «chiuso un ciclo storico» del costituzionalismo liberale²⁸. Per lo studioso piemontese, nel dopoguerra il problema era divenuto quello di impedire un prevedibile ma incontrollabile trasferimento della sovranità e dei poteri normativi dallo Stato al "popolo" e alle sue organizzazioni: e sicuramente la proporzionale prometteva di offrire alle maggioranze, sorte dagli accordi tra i partiti, una potestà deliberativa pressoché assoluta e svincolata dalle tradizionali limitazioni imposte dai Governi di gabinetto²⁹. Inoltre, una volta accolta la proporzionale, per Ruffini era ancora da sciogliere la distruttiva correlazione stabilitasi nel dopoguerra tra la crisi economica e la crisi costituzionale; correlazione che alimentava tutti i tentativi di creare un "Parlamento sindacale" capace di depotenziare, se non di annullare, i princìpi e i caratteri dello Stato di diritto. Di qui, il tentativo, senza successo, dello stesso Ruffini di inventare nuove forme di equilibrio e di controllo interno al Parlamento, riformando in senso parzialmente elettivo il Senato di nomina regia e introducendovi una rappresentanza degli interessi o degli «enti corporativi» per costituire «un sistema collaterale e quasi complementare della rappresentanza politica proporzionale»³⁰.

La prospettiva della riforma del bicameralismo su base organica di Ruffini parve inadeguata ad Ambrosini per giungere ad una sostanziale democratizzazione della forma di governo parlamentare. Secondo il giurista siciliano, infatti, una volta acquisita la consapevolezza che con la proporzionale si era concluso un ciclo sto-

²⁸ Cfr. F. RUFFINI, *Sull'indirizzo di risposta al discorso della Corona (8 dicembre 1919)*, ora in ID., *Discorsi parlamentari, con Introduzione di G. SPADOLINI - F. MARGIOTTA BROGLIO*, Roma 1986, pp. 237-240. L'analisi critica del progetto di riforma del Senato di Ruffini fu ripresa in G. AMBROSINI, *La rappresentanza degli interessi e il voto obbligatorio* (1945), ora in ID., *Scritti scelti*, pp. 96-100.

²⁹ Cfr. RUFFINI, *Guerra e riforme costituzionali*, p. 45.

³⁰ Cfr. RUFFINI, *Sull'indirizzo di risposta al discorso della Corona*, p. 240. Per il progetto di riforma del Senato presentato nell'estate del 1919 da Ruffini e da Emanuele Greppi per conto della Commissione senatoriale presieduta da Tommaso Tittoni, rinvio a ANTONETTI, *Gli invalidi della costituzione*, pp. 230-237.

rico della vicenda costituzionale italiana, non si poteva che tentare di superare attraverso i partiti la tradizionale disorganizzazione delle istituzioni rappresentative e dei loro rapporti con l'esecutivo. Il che non significava sollevare obiezioni di principio al fatto che gli «interessi» o le Confederazioni sindacali nazionali conquistassero una rappresentanza parlamentare, occorreva però che tali organizzazioni si predisponessero «a fare transazioni che non sarebbero consentite dai puri criteri di categoria o di classe, ad allargare i propri orizzonti e a smorzare così il proprio particolarismo ed esclusivismo originario»: occorreva, in sostanza, che esigenze e progetti dei sindacati fossero assunti dai partiti nazionali³¹.

3. *La crisi della sovranità dello Stato*

La contraddittoria gamma di progetti per “democratizzare” la forma di governo parlamentare si dipanò senza soluzione di continuità fino all'affermazione del fascismo: si radicalizzò, sulla traccia di nuove articolazioni teoriche, l'antica contesa ideologica e politica relativa ai potenziali sviluppi istituzionali dell'“individualismo” o del suo contrario, cioè dell'“organicismo”; contestualmente, vari giuristi avvertirono che pressoché tutte le ipotesi di trasformazione istituzionale agitate in quel periodo mettevano direttamente in questione le tradizionali concezioni della sovranità dello Stato e del suo esercizio. Sul versante dei partiti che sostenevano non si potesse recedere, soprattutto durante l'incerto processo riformatore in atto, dal preservare rapporti e vincoli giuridici *diretti ed esclusivi* tra gli individui e le istituzioni dello Stato, non si produssero – secondo l'analisi di Giuseppe Maranini – sforzi concreti neanche per individuare «una approssimativa conciliazione delle necessità funzionali del governo con l'anelito verso una sostanziale democrazia»³².

Nell'altro versante, quello dell'organicismo, acquisirono un progressivo credito gli aggiornamenti prodotti dalla cultura giuridica e politica francese sul tema della “solidarietà sociale” per legittimare una esclusiva rappresentanza sindacale (cioè, senza quella dei partiti) con la conseguente trasformazione dei ruoli dell'esecutivo: in

³¹ AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, p. 49.

³² G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, Firenze 1967, p. 281.

questa direzione si evidenziava un radicale sovvertimento della forma di governo, tanto che lo stesso Léon Duguit annotò: «Io non so se il regime che si avrà allora potrà chiamarsi parlamentare: ma sono convinto che sarà una potente garanzia contro l'arbitrio del governo»³³. Specie negli ambienti della "Costituente interventista", dove si componevano aspirazioni e tendenze (giuridiche e politiche) sia del sindacalismo rivoluzionario che del nazionalismo, le ipotesi "pansindacaliste" furono assunte assieme all'idea, anche questa di matrice francese, che un "sindacato nazionale", una volta organizzata al suo interno tutte le categorie dei "produttori", diveniva automaticamente, come specificò Mussolini, la "rappresentanza integrale" della nazione, legittimata a prendere il posto dei partiti e, insieme, a superare i velleitarismi rivoluzionari e classisti del socialismo³⁴. Non a caso il progetto di sindacalizzazione delle istituzioni fu esplicitato compiutamente nell'area del nazionalismo da Enrico Corradini:

«Il sindacato ucciderà il parlamentarismo? È il nostro pensiero. [...] Di questo si tratta appunto: di porre al di sopra di tutto e di tutti la legge della produzione; non di subordinare, tanto meno di sacrificare, il proletariato alla borghesia, o questa a quello, ma di subordinare entrambi alla legge della produzione»³⁵.

Queste affermazioni si sviluppavano nel clima rovente degli scioperi del primo biennio postbellico; vari giuristi avvertirono che l'azione dei sindacati, sia a livello sociale che amministrativo, ormai minacciava direttamente «la vita stessa dello Stato», come denunciava Ranalletti, il quale, riguardo alle agitazioni dei dipendenti pubblici, poneva una questione essenziale: «È possibile ammettere che l'azione di questi uomini, impiegati o funzionari, arresti l'attività dello Stato, ne impedisca la funzione?»³⁶. In realtà, i teorici del

³³ L. DUGUIT, *Il diritto sociale, il diritto individuale e la trasformazione dello Stato*, (1922⁷), traduzione italiana e Introduzione di L. BAGOLINI, Firenze 1950, pp. 129-132.

³⁴ Cfr. B. MUSSOLINI, *Il sindacalismo nazionale. Per rinascere!*, «Il Popolo d'Italia», 17 novembre 1919, riportato nelle parti più significative in R. DE FELICE, *Mussolini il rivoluzionario 1883-1920*, Torino 1965, pp. 492-494; per i programmi della Costituente interventista e per le influenze su di essi della cultura giuridica e politica francese, cfr. *ivi*, pp. 468-544.

³⁵ E. CORRADINI, *Il regime della borghesia produttiva*, Roma 1918, pp. 52-53. Per le posizioni politiche e costituzionali assunte dai nazionalisti in quel dopoguerra si veda ora l'accurata analisi di M. D'ADDIO, *La crisi dello Stato liberale e l'avvento dello Stato fascista*, «Il Politico», 4, 1999, pp. 514-518.

³⁶ O. RANELLETTI, *I sindacati e lo Stato*, 1920, ora in *Id.*, *Scritti giuridici scelti*, I, *Lo Stato*, a cura di E. FERRARI - B. SORDI, Napoli 1992, p. 275.

“sindacalismo nazionale” non si limitarono alla denuncia dei limiti e delle insufficienze statali in ordine alla soluzione dei conflitti prodotti dalle richieste sindacali, ma, come nel caso di Sergio Panunzio, cercarono di legittimare il nuovo primato politico e istituzionale dei sindacati sulle stesse ipotesi formulate da Romano per il riconoscimento giuridico dei corpi e dei gruppi sociali; anzi, prospettarono, attraverso il riassetto complessivo della forma di governo, la possibilità di risolvere i conflitti sociali al di fuori dei soliti compromessi parlamentari tra maggioranze e minoranze numeriche³⁷.

In questa direzione si collocava lo schema corporativo apprestato, su richiesta di D'Annunzio, da un esponente del sindacalismo rivoluzionario, quale Alceste De Ambris, per la prima stesura della *Carta del Carnaro* in vista della costituzione del libero Stato di Fiume. Nella *Carta*, infatti, appariva solo un generico riferimento alla «sovranità collettiva di tutti i cittadini», mentre si riconoscevano in modo specifico i «maggiori diritti ai produttori»; su tali fondamenti si articolava un ampio progetto costituzionale per decentrare i poteri statali e, soprattutto, affidando un determinante ruolo politico alla rappresentanza del lavoro e della proprietà, si prospettava la soppressione, anche nei suoi aspetti puramente fisiologici, della conflittualità tra i partiti nei ruoli parlamentari³⁸. Ancora più determinata in senso corporativo fu la posizione assunta da Angelo Oliviero Olivetti, il quale in aspra polemica contro il «centralismo statale dei Soviet», da una parte delineò un quadro sociale del tutto rinnovato («La nazione è il più grande sindacato: il sindacalismo vuol essere una società di produttori»); dall'altra, prefigurò conclusioni costituzionali estranee ai principi giusliberali e agli interessi dei partiti: «Se i sindacati ci sono, che cosa significa una rappresentanza politica della classe operaia, allo infuori della rappresentanza sindacale, che è insieme politica ed economica, perché schiettamente, spontaneamente ed organicamente operaia?»³⁹.

Nel loro insieme le varie traiettorie istituzionali disegnate da-

³⁷ Per il profilo scarsamente rigoroso sul piano scientifico dei tentativi di Panunzio di riferirsi alle posizioni di Romano, cfr. S. CASSESE, *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano 1974, p. 26.

³⁸ Cfr. *La Carta del Carnaro nei testi di Alceste De Ambris e di Gabriele D'Annunzio*, a cura e con introduzione di R. DE FELICE, Bologna 1973, pp. 36-54.

³⁹ A.O. OLIVETTI, *Bolscevismo, comunismo e sindacalismo*, Milano 1919, pp. 10 e 53.

gli alfieri del sindacalismo nazionale si muovevano da una comune e radicale premessa, chiarita dallo stesso Duguit: la necessaria soppressione «della sovranità popolare e della legge del numero»⁴⁰. Di questo dato si mostrò consapevole Capograssi quando nel 1922 registrò la crisi della sovranità dello Stato che si manifestava nel progressivo «trapasso di sovranità» dal Parlamento al corpo sociale, preannunciando gravi o, almeno, inediti effetti istituzionali e politici⁴¹. Nell'analisi del giovane giurista si riflettevano alcuni elementi della ridefinizione, avviata da Georg Jellinek e ripresa da Romano e da Orlando, del concetto di sovranità; ridefinizione nella quale si andavano specificando sia le origini della sovranità come categoria politica, sia la sua evoluzione in rapporto ai mutamenti delle condizioni storiche e giuridiche⁴². Capograssi affrontava il tema della sovranità proprio da quando questa aveva iniziato a perdere il suo significato di sintesi tra potere e diritto, cioè durante lo svolgimento dell'esperienza storica dello Stato liberale, nel cui epilogo era avvenuta una progressiva appropriazione della politica e dei poteri istituzionali, cioè della sovranità stessa, da parte della società e delle sue organizzazioni. Ma, alla generalizzata espansione dei diritti elettorali e sociali non erano corrisposte sostanziali trasformazioni negli ordinamenti, perciò, l'evoluzione democratica rimaneva ancora precaria e minacciata da reali pericoli d'involuzione, specie nel giovane ordinamento giu-

⁴⁰ Era questa la premessa dalla quale partire per rinnovare a livello istituzionale i legami della "solidarietà sociale", secondo DUGUIT, *Il diritto sociale, il diritto individuale e la trasformazione dello Stato*, p. 128.

⁴¹ CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta*, pp. 415-573. L'importanza della riflessione costituzionale e politica contenuta in questo saggio di Capograssi è stata colta, tra gli altri, da F. TESSITORE, *Crisi e trasformazioni dello Stato. Ricerche sul pensiero giuspubblicistico italiano fra Otto e Novecento*, Napoli 1963 e da C. VASALE, *Società e Stato nel pensiero di Giuseppe Capograssi*, Roma 1972.

⁴² Capograssi nel suo saggio per il tema della sovranità faceva diretto riferimento sia a G. JELLINEK (sia al *Sistema dei diritti pubblici soggettivi*, sia alla *Allegemeine Staatslehre*, Heidelberg 1900), sia a S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici soggetti*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, a cura di V. E. ORLANDO, Milano 1897. Sulla parabola del concetto di sovranità rinvio a N. MATTEUCCI, *Sovranità*, in ID., *Lo Stato moderno. Lessico e percorsi*, Bologna 1993, pp. 81-99 e alla sintesi di L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Roma-Bari 1997: per i temi che ci riguardano pp. 6 ss.; acute note sul tema in D. QUAGLIONI, *Un dogma in crisi: il dibattito sulla sovranità nel pensiero giuspolitico del Novecento*, in *Temi politici del Novecento*, Prefazione di A.M. LAZZARINO DEL GROSSO, Napoli 1997, pp. 13-36.

ridico italiano dove non si registravano significativi aggiornamenti costituzionali, nonostante l'evidente passaggio dei poteri da una ristretta oligarchia dominante alle nuove organizzazioni delle masse e dei gruppi d'interesse: tale stato di cose creava una forte conflittualità e un'esiziale serie di corto-circuiti istituzionali.

Per Capograssi il fenomeno più grave e denso di conseguenze era divenuto la perdita di legittimazione subita dalla rappresentanza politica, perché, con il suffragio universale e le riforme sociali, la reale titolarità della sovranità era passata dallo Stato alla società: «la sovranità è esercitata dal complesso sociale, in quanto questo è concretamente organizzato nei suoi centri, e in quanto questo viene concretandosi e articolandosi nei grandi interessi sociali»⁴³. Di qui l'inattualità dei classici assetti parlamentari con il loro modello di concentrazione e di distribuzione dei poteri; l'affermarsi dei «diritti sovrani dell'elettorato», organizzato nei partiti, nei sindacati e nelle strutture economiche, stava provocando un «vero e proprio decentramento d'autorità»⁴⁴.

In quel fosco avvio degli anni Venti, quindi, si era prodotto un dislivello ormai inaccettabile tra la tradizionale difesa dell'integrità dello Stato, da cui – almeno in teoria – dipendeva tutto l'ordinamento giuridico-amministrativo, e la nuova fase sociale, nella quale parevano pressoché scomparsi i riferimenti istituzionali idonei a riassorbire gli inarrestabili conflitti politici ed economici. Si assisteva, da un lato, ad un evento inedito, cioè al progressivo autonomizzarsi e organizzarsi delle forze sociali che era divenuto «un fatto che ha la sua vera e essenziale sostanza giuridica»; dall'altro, al mutamento dei ruoli unitari dello Stato e del Governo, che avevano assunto «un carattere di socialità e di normalità, che quasi ha cancellato quel carattere specifico di imperio e di autorità che contrassegna l'azione specificamente statale»⁴⁵. La stessa «pace sociale» e la composizione dei conflitti derivavano da frammentarie «cooperazioni» che si sviluppavano, volta per volta, tra il Governo e le grandi organizzazioni politiche, economiche e terri-

⁴³ *Ibid.*, p. 452. Su questo, cfr. G. GUARINO, *Autonomie sociali e nuovo diritto pubblico in G. Capograssi*, in *Due convegni su Giuseppe Capograssi (Roma-Sulmona 1986)*. *L'individuo, lo Stato, la storia. G. Capograssi nella storia religiosa e letteraria del Novecento*, a cura di F. MERCADANTE, Milano 1990, pp. 235-245.

⁴⁴ CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta*, pp. 485-486.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 441.

toriali; tale tendenza, peraltro priva di legittimazione giuridica, aveva pressoché annullato la mediazione dell'istituto parlamentare, che «è venuto a perdere ogni potente concezione politica» fino ad essere privato «della funzione sua più essenziale, cioè quella di rappresentare l'interesse generale»⁴⁶. In tale situazione, per Capograssi era da risolvere la fondamentale questione relativa alla scelta inderogabile tra la "logica" della democrazia rappresentativa, per regolare in Parlamento gli interessi costituiti, e quella, sostanzialmente diversa, della "democrazia diretta", nella quale interessi e organizzazioni sociali assumevano in modo esclusivo il potere di indirizzo sul Governo⁴⁷.

La "democrazia", secondo Capograssi, non sarebbe sopravvissuta all'abbandono dei principi giusliberali della rappresentanza; in tal senso, pur con la volontà di "drammatizzare" le emergenti novità costituzionali⁴⁸, egli esprimeva una posizione opposta a quella esplicitata, nel medesimo periodo, da Carl Schmitt. Questi, infatti, nel 1923 riapriva, anch'egli in modo "drammatico", la discussione inaugurata da Weber sui caratteri distintivi delle democrazie postbelliche, chiarendo che l'unico indice della democrazia era desumibile solo dal fatto che essa, sia pure «in senso astratto», aveva un solo «suddito, chiamato popolo»⁴⁹. Ma, al di là delle definizioni per loro natura variabili, secondo Schmitt la prospettiva delle nuove democrazie si stava decidendo sul piano istituzionale e precisamente nelle tendenze in atto nei vari regimi democratici, diversamente connotati tra loro (in senso assolutista o liberale, in senso centralista o autonomista), a qualificarsi, specie attraverso i processi elettorali, come sistemi che assimilavano la volontà delle minoranze con quella delle maggioranze, cioè come sistemi che, per favorire la coesione politica, annullavano le diversità dei ruoli e delle funzioni istituzionali fino a sospendere il valore vincolante

⁴⁶ *Ibid.*, p. 573.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 557.

⁴⁸ Questo carattere dello scritto di Capograssi è stato rilevato, assieme al significato complessivo della sua analisi, da P. COSTA, *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano 1986, pp. 297-305.

⁴⁹ Cfr. C. SCHMITT, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus* (I ed. 1923), trad. it. *Id.*, *Parlamentarismo e democrazia*, Prefazione di P. PASQUINO, Lungro di Cosenza 1998, p. 12. Sulle posizioni di Schmitt nel dibattito sul parlamentarismo del primo dopoguerra, cfr. C. GALLI, *Genealogia della politica. Carl Schmitt e la crisi del pensiero politico moderno*, Bologna 1996, pp. 463-496.

dell'ordinamento giuridico. Quindi, se per Capograssi il recupero del carattere potestativo dello Stato poteva avvenire solo sviluppando il ruolo mediano del Parlamento come rappresentante dell'interesse generale, viceversa, per Schmitt la democrazia trovava il suo fondamento costituzionale unicamente nel «realizzare l'identità fra Stato e popolo»⁵⁰.

Capograssi, in sostanza, non aveva dubbi nel sottolineare più volte che Stato di diritto e democrazia rappresentativa rimanevano assolutamente interdipendenti, come si ricavava dal dato costituzionale saliente di quegli anni, cioè che la crisi dello Stato coincideva con la crisi della «idea fondamentale di sovranità parlamentare»⁵¹. Per il giurista, di fronte a questa duplice crisi anche la costruzione teorica dello Stato-persona e dell'annesso Governo di gabinetto aveva concluso la sua parabola: era stata annullata l'essenziale separazione tra la società e lo Stato; stavano scomparendo gli equilibri tra i poteri della Corona e del Governo e quelli delle assemblee parlamentari.

4. *Il fallimento della proporzionale*

Nel 1922 Ambrosini prese posizione sul cosiddetto “veto” opposto dal Partito popolare di Luigi Sturzo al ritorno di Giolitti al governo e annotò che la richiesta di designare il Presidente da parte del gruppo parlamentare popolare non implicava, almeno sul piano teorico, l'automatico indebolimento dell'esecutivo e del ruolo del Presidente del Consiglio; a suo avviso, cioè, non si violavano le norme costituzionali vigenti, si trattava piuttosto «delle prime applicazioni, naturalmente non ancora perfette, del nuovo ordinamento elettorale e parlamentare, risultante dall'adozione della rappresentanza proporzionale e della divisione della Camera in gruppi»⁵². Nell'occasione il giovane giurista colse che

⁵⁰ Cfr. SCHMITT, *Parlamentarismo e democrazia*, pp. 13-20.

⁵¹ CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta*, pp. 475-476.

⁵² Cfr. G. AMBROSINI, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, «Rivista di diritto pubblico», 14 (1922), pp. 188-195. L'interpretazione di Ambrosini sulla non corrispondenza, almeno in linea teorica, della richiesta di designazione parlamentare del *leader* dell'esecutivo con l'indebolimento costituzionale della figura e del ruolo del Presidente del Consiglio, è rimasta nella più attenta storiografia delle istitu-

si era giunti ormai all'ultimo atto della disputa tra due prospettive costituzionali alternative tra loro: quella aperta dall'adozione della proporzionale, con i suoi inevitabili effetti sulla forma di governo parlamentare, e quella fondata sul modello del Governo di gabinetto che, come ribadiva Orlando, poteva sussistere solo con il ripristino del collegio uninominale e serbandolo la sua completa autonomia dai condizionamenti dei partiti⁵³; l'esito prevedibile della disputa era che «il regime democratico [...] rischia di scomparire e di essere sostituito da un regime di dittatura o di governo dei sindacati»⁵⁴.

Ambrosini, quindi, percepiva che la mancata realizzazione di una significativa riforma dell'intero sistema parlamentare in senso multipartitico aveva impedito lo stabilirsi, sulla base di specifici programmi politici, di un rapporto fiduciario o (secondo l'espressione usata da Weber) di "collaborazione" delle maggioranze con l'esecutivo; da ciò seguiva che il Consiglio dei ministri e il suo Presidente non svolgevano più la funzione di garanti e di moderatori dei contrasti con le minoranze, ma erano condizionati dal ruolo "sovrano" assunto, fuori da regole e tradizioni costituzionali, dai più svariati interessi sociali e economici. In definitiva, una volta accantonato il tradizionale, e peraltro mai pienamente realizzato, sistema "dualistico" degli equilibri tra le istituzioni apicali dello Stato, non si era neanche profilata quella forma di governo "monistica" nella quale risultasse definita la posizione del Capo dello Stato quale garante e moderatore dei contrasti tra le forze politiche⁵⁵.

La situazione di declassamento in cui versava il Parlamento,

tuzioni: cfr. E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano 1972, pp. 285-286. Sulla ricorrente imputazione rivolta a Sturzo di avere minato con il suo "veto" a Giolitti, e con quello successivo ad Orlando, la residua stabilità del sistema parlamentare liberale, rinvio a ANTONETTI, *Paradigmi politici e riforme elettorali*, pp. 379-382.

⁵³ Cfr. *L'assurdità del collegio unico. Intervista con l'on. Orlando*, «Il Giornale d'Italia», 21 maggio 1923; sulle posizioni di diffidenza, se non di aperta contrarietà, espresse dai giuristi della scuola orlandiana verso i partiti e verso i loro poteri di controllo e d'indirizzo sul Governo, cfr. FIORAVANTI, *Costituzione, amministrazione e trasformazione dello Stato*, pp. 17-21.

⁵⁴ Cfr. AMBROSINI, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, pp. 188-195.

⁵⁵ Cfr. MORTATI, *Le forme di governo*, pp. 145-155.

compensata dalla forza esibita dai sindacati con la complicità del Governo, non sfuggì ai giuristi e agli analisti delle dinamiche politiche che ne trassero giudizi contrastanti, secondo i diversi modi nei quali concepivano il ruolo da attribuire alla rappresentanza parlamentare nel garantire l'unità dello Stato. Capograssi stesso rilevò che l'irrelevante «mediazione» parlamentare esercitata dai partiti costringeva ormai a dare un nuovo profilo costituzionale al Capo dello Stato per consentirgli di mantenere la sua «funzione specifica di tutela dell'unità dello Stato» e, insieme, per renderlo idoneo al «rispetto» degli interessi «essenziali della nazione»⁵⁶. Diversamente, Pietro Chimenti constatava che la perdurante ingovernabilità delle assemblee politiche era determinata dal monopolio della sovranità esercitato dai partiti e chiedeva di ricondurre «il regime parlamentare agli suoi principi»; l'obiettivo era difficile da raggiungere, ma per il costituzionalista «quale meta storica [è] più degna e più nobile per un Primo Ministro e quale ambizione più alta!»⁵⁷.

Da più parti si invocò la “normalizzazione” della situazione; a richiederla furono in particolare autorevoli esponenti dell'opinione “costituzionale”: Mosca richiamò che solo una malintesa concezione della sovranità popolare aveva permesso, attraverso la «funesta» proporzionale, il dispiegarsi di quella frammentazione dei partiti che stava distruggendo il Governo rappresentativo; a sua volta, Orlando confermava che l'unità del Governo e, quindi, dello Stato non poteva in alcun modo essere minacciata né dai partiti né da quei “gruppi” che si presentassero come istituzioni esclusive della società⁵⁸. La prima e, peraltro, non definitiva soluzione la offrì Mussolini, il quale presentò alla Camera il 6 giugno 1923 il progetto di legge elettorale, la cui redazione era stata affidata a Giacomo Acerbo. Lo stesso Mussolini dichiarò che l'intenzione del progetto non era affatto di abolire il Parlamento (per-

⁵⁶ Cfr. CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta*, p. 565.

⁵⁷ P. CHIMENTI, *A proposito di riforme costituzionali (il regime parlamentare)*, «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 1 (1924), pp. 532-533.

⁵⁸ Per lo svolgersi delle posizioni di Mosca e di Orlando si veda l'ottima analisi di P.L. BALLINI, *Sistemi elettorali del primo dopoguerra: dalla genesi della “legge Acerbo” al ritorno dell'uninomiale fittizio*, in *Il partito politico dalla Grande Guerra al fascismo*, pp. 315-396.

ché «il fascismo è elezionista»), bensì di «colmare quello *hiatus* che esiste innegabilmente fra Parlamento e paese»⁵⁹. Nonostante i tentativi, più o meno convinti, da parte delle opposizioni di modificarlo, il progetto fu approvato nel novembre successivo e con la nuova legge nell'aprile del 1924 si svolsero le elezioni che videro la schiacciante affermazione del "listone" di maggioranza.

La logica costituzionale che si prospettava con l'applicazione della nuova legge fu prevista, tra gli altri, da un esponente del Partito popolare, Francesco Luigi Ferrari, destinato nell'esilio a produrre una lucida analisi del regime, il quale, appena indette le elezioni, annotò:

«Il fascismo, o rinuncia ad essere quello che è, o deve infine liberarsi delle strettoie nelle quali è posto per la sussistenza di istituti di diritto pubblico fondati su principî antitetici ai suoi. Il fascismo, o presceglie la via del proprio suicidio, o, per non morire soffocato deve tentare e, in breve, una radicale riforma costituzionale»⁶⁰.

Ferrari non ebbe poi dubbi che con il riconoscimento della milizia nazionale e il sostanziale snaturamento della proporzionale il fascismo avesse mutato in senso plebiscitario la forma di governo, ribaltando «tutte le concezioni democratiche dominanti in Europa»⁶¹. In sostanza, parve ad alcuni che il fascismo avesse una sola via costituzionale da percorrere; una via che, dopo la legge Acerbo, non poteva più essere quella liberaldemocratica. Nell'area culturale vicina ai partiti aventiniani, Guglielmo Ferrero sottolineò con crudezza che: «per conservare il potere, il fascismo è obbligato, giorno per giorno, a distruggere lo Stato»⁶². Infine, anche Orlando, peraltro eletto nel "listone", rifiutò, assieme ad altri deputati liberali, nel 1924, in nome dei diritti di libertà dei singoli e della nazione, il tentativo di Mussolini di ripristi-

⁵⁹ La citazione è tratta da un intervento di Mussolini alla Camera del 15 luglio 1923, riportato in parte da BALLINI, *Sistemi elettorali del primo dopoguerra*, pp. 365-366.

⁶⁰ Cfr. F.L. FERRARI *Questione fondamentale*, «Il Domani d'Italia», 20 gennaio 1924, ora in ID., *"Il Domani d'Italia" e altri scritti del primo dopoguerra (1919-1926)*, a cura di M.G. ROSSI, Roma 1983, p. 162.

⁶¹ Cfr. F.L. FERRARI, *Resistere!*, «Il Domani d'Italia», 29 giugno 1924, ora ivi, pp. 193-195. Sul significato politico che assunse la istituzionalizzazione della milizia nazionale da parte di Mussolini, cfr. A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, I, Torino 1978, pp. 112-169.

⁶² G. FERRERO, *La democrazia in Italia*, Milano 1925, pp. 113-114 (corsivo nel testo).

nare il sistema uninominale in una situazione di progressiva assenza dei partiti (anche di quelli "liberali"), nella quale i candidati dei singoli collegi rischiavano di essere selezionati dallo stesso Governo⁶³. L'anno successivo Orlando si allontanò dalla vita politica: il fascismo non aveva mantenuto l'impegno di ripristinare l'autorità dello Stato minata dalla proporzionale; semplicemente il nuovo regime tendeva ad affidare ad un partito solo quei poteri di indirizzo politico che in precedenza non erano stati assunti da una coalizione multipartitica⁶⁴.

5. *La crisi dello Stato liberale*

Alfredo Rocco all'inizio degli anni Venti aveva lanciato un forte allarme sulle inevitabili conseguenze costituzionali della crisi in atto nella forma di governo parlamentare: «lo Stato perde, con moto uniformemente accelerato, uno per uno, i suoi attributi della sovranità»; per il giurista la sovranità dello Stato era da identificarsi con quella del Governo, quindi la perdita degli «attributi» statali coincideva direttamente con lo scemare dei poteri dell'esecutivo⁶⁵. Dopo l'applicazione della legge Acerbo, a questo allarme (peraltro, destinato negli anni successivi a risuonare anche in Germania⁶⁶) si riferirono i vari tentativi per procedere ad una trasformazione costituzionale che legittimasse, in modo più o meno definitivo, i poteri del governo fascista. Tornò all'ordine

⁶³ Si trattò del tentativo della fine del 1924 di Achille Grandi e di Luigi Federzoni di reintrodurre il collegio uninominale e istituire il voto plurimo; cfr. BALLINI, *Le elezioni nella storia dell'Italia dall'Unità al fascismo*, p. 220.

⁶⁴ È l'interpretazione, del tutto condivisibile, delle ragioni dell'allontanamento di Orlando dalla politica attiva, di FIORAVANTI, *La crisi del regime liberale (1918-1925) nel giudizio della giuspubblicistica italiana*, in *Il partito politico dalla Grande Guerra al fascismo*, pp. 204-206.

⁶⁵ A. ROCCO, *Crisi dello Stato e sindacati*, «Politica», 7 (1921), p. 1. Per questa posizione, cfr. P. UNGARI, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica del fascismo*, Brescia 1963, pp. 43-55.

⁶⁶ Rocco anticipava di un decennio la considerazione espressa da Carl Schmitt di fronte alla dissoluzione costituzionale dell'esperienza di Weimar: «Lo Stato come modello dell'unità politica, lo Stato come titolare del più straordinario di tutti i monopoli, cioè del monopolio della decisione politica, questa fulgida creazione del formalismo europeo, sta per essere detronizzato», C. SCHMITT, *Begriff des Politischen*, 1932, trad. it. *Il concetto del "politico"*, in ID., *Le categorie del "politico"*, a cura di G. MIGLIO - P. SCHIERA, Bologna 1972, p. 90.

del giorno il dibattito ottocentesco sulla contrapposizione tra sistema costituzionale "puro" iscritto nello Statuto e il sistema parlamentare con l'esecutivo espresso dal Parlamento e da quest'ultimo revocabile in ogni momento⁶⁷. Si rassodarono rapidamente sia l'opinione che non si potesse più lasciare alla rappresentanza un ruolo politico e istituzionale primario nel controllo dell'esecutivo, sia l'ipotesi di inserire a pieno titolo nell'ordinamento giuridico la rappresentanza sindacale organizzata in forma corporativa; i dubbi, semmai, riguardarono, almeno per poco, la ridefinizione dei rapporti interni all'esecutivo, cioè quelli tra la Corona e il Governo.

Arrigo Solmi, con maggiore incisività di altri, in un saggio del 1924 ricapitolò l'intera vicenda costituzionale italiana, analizzando le cause delle degenerazioni intervenute nella forma di governo. Non tralasciò, come d'uso, comparazioni gratificanti con i sistemi costituzionali anglosassone e francese e richiamò la "flessibilità" dello Statuto che rimaneva idoneo a «accogliere tutte le riforme più ardite e più provvide, le quali senza intaccarne la base, siano in grado di assicurare solida struttura allo Stato»⁶⁸. La prospettiva che apriva Solmi era equilibrata, nel senso che non cedeva alle diffuse richieste di concedere poteri sovrani al Governo; anzi, a suo avviso, erano da restaurare le prerogative della Corona nella nomina dei ministri, nonché il suo potere di intervento all'interno dell'esecutivo; in quest'ultimo, peraltro, doveva essere ripristinata la forma del Governo di gabinetto, inibita dall'applicazione della proporzionale. Su questa strada – secondo la lezione ribadita da Orlando – diveniva necessario tornare al maggioritario uninominale, superando la eccezionalità della situazione vigente. In altre parole, anche per Solmi era chiara la funzione costituzionale assunta in quel dopoguerra dai sistemi elettorali nella redistribuzione dei poteri.

Dei medesimi argomenti si occupò la Commissione «per lo studio delle riforme costituzionali», detta anche dei Diciotto e poi dei Soloni, nominata con Decreto ministeriale il 31 gennaio 1925

⁶⁷ Per questo dibattito che fu di natura politica nella seconda metà dell'Ottocento e che si è protratto a lungo nella storiografia novecentesca si vedano le annotazioni di E. ROTELLI, *L'organizzazione costituzionale nella storiografia del secondo dopoguerra*, in *Id.*, *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, Bologna 1981, pp. 13-45.

⁶⁸ A. SOLMI, *La riforma costituzionale*, Milano 1924, p. 54.

da Mussolini e presieduta da Giovanni Gentile⁶⁹. La Commissione era composta da giuristi (come Romano) legati alla tradizione dello Stato-persona, ma anche da altri giuristi, sindacalisti e uomini politici (come Rocco, Corradini, Olivetti) che andavano auspicando la trasformazione radicale della forma parlamentare attraverso il riconoscimento della rappresentanza organica e corporativa. I Soloni, condizionati forse dal clima di incertezza politica che gravava sul fascismo dopo il delitto Matteotti, espressero in generale posizioni costituzionali moderate. Nella *Relazione* di Domenico Barone veniva affermata la necessaria preminenza istituzionale dell'esecutivo rispetto ai poteri legislativo e giudiziario; il Governo era da riconoscere come "organo della Corona e non del Parlamento", quindi non revocabile da quest'ultimo. Per Barone, quindi, la sopravvivenza dello Stato dipendeva dal "lasciarsi guidare da un Governo forte e gagliardo", cioè libero dai vincoli con i partiti; di conseguenza, andava accolta la proposta di costituire per la Camera dei deputati un elettorato corporativo e "non conflittuale", mentre per il Senato vitalizio era da respingere l'idea di Ruffini di sottrarre alla Corona la prerogativa della nomina dei senatori⁷⁰. Anche l'economista Gino Arias propose "l'adozione del principio corporativo nella rappresentanza politica" della Camera, lasciando al sovrano la nomina in Senato delle "individualità elette della Nazione", cioè riservando, secondo la lettera statutaria, alla Corona la strutturazione di un ramo parlamentare⁷¹.

I lavori dei Soloni produssero solo riserve e commenti, in genere negativi, e furono quasi del tutto accantonati; del resto, per i problemi relativi ai rapporti tra Governo e Corona il fascismo stava approntando soluzioni più adeguate alle proprie aspirazioni costituzionali, mentre l'ipotesi corporativa acquistava sempre più credito, nonostante le forti e ormai estreme riserve espresse dagli alfieri della proporzionale. Il giovane segretario della Commis-

⁶⁹ Cfr. *Relazioni e proposte della Commissione presidenziale per lo studio delle riforme costituzionali*, Roma 1925-26. Una precedente Commissione, composta da 15 membri, per lo studio dei medesimi problemi era stata nominata da Mussolini il 4 settembre 1924, ma non aveva avuto una veste ufficiale, cfr. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, pp. 52-53. Per i progetti dei Soloni, cfr. F. PERFETTI, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Roma 1991, pp. 49-70.

⁷⁰ Cfr. *Relazioni e proposte della Commissione presidenziale*, pp. 60 ss.

⁷¹ *Ibid.*, pp. 138-139.

sione, Carlo Costamagna, infatti, pareva non nutrire più dubbi sul fatto che le rappresentanze di categoria potessero svolgere una "funzione sintetica" nell'azione politica che, a causa del "pregiudizio liberalista", era stata affidata solo ai partiti⁷². Diversamente, a difendere il modello parlamentare giusliberale tornarono nel 1925 sia Sturzo che Ambrosini con due scritti di diverso impegno, ma che, in modo sorprendente, avevano lo stesso titolo. Sturzo, in una breve nota, prese visione delle proposte dei Diciotto, fatte proprie dal Gran Consiglio, di immettere in Senato le rappresentanze delle corporazioni economiche e denunciò il dato ormai acquisito che il fascismo aveva compresso il ruolo del Parlamento, escludendo i rappresentanti legittimi degli interessi collettivi e nazionali, cioè i partiti⁷³. Ambrosini in un saggio impegnativo esaminò con cura, e comparandole tra loro, esperienze e prospettive italiane ed europee di completa o parziale "sindacalizzazione" delle istituzioni rappresentative, ricavandone una serie di osservazioni critiche sulla «accettabilità del programma sindacale nello Stato moderno»⁷⁴. Il giurista si pronunciò a favore del riconoscimento giuridico dei sindacati, ma fu anche esplicito nel concludere che:

«Siamo contrarii all'abolizione delle istituzioni rappresentative vigenti ed alla elevazione dei sindacati ad organi politici di formazione del potere sovrano, perché dagli ammaestramenti della storia questo sistema risulta pericoloso per la compagine del potere centrale dello Stato, e comunque meno rispondente all'ordinamento attuale a coordinare le svariate e complesse forze materiali e spirituali della società contemporanea e ad indirizzarle armonicamente verso mete più alte per i destini dei popoli»⁷⁵.

A quel punto, però, la rappresentanza politica aveva perso del tutto il suo carattere di elemento organizzativo dello Stato, senza, peraltro, avere mai acquisito nella storia dell'Italia unita il carattere di elemento "qualificatore" della forma di governo parlamentare.

⁷² C. COSTAMAGNA, *Nuovi orizzonti costituzionali*, «Critica Fascista», 2 (1926), pp. 28-30.

⁷³ Cfr. L. STURZO, *Sindacati, consigli tecnici e parlamento politico*, 1925, ora in *Id., Il Partito Popolare Italiano*, III, Bologna 1956, p. 332.

⁷⁴ G. AMBROSINI, *Sindacati, Consigli tecnici e Parlamento politico*, Roma 1925, p. 150.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 167.

6. *Il consolidamento del regime e il plebiscito*

Nel processo di consolidamento del regime la nuova dinamica costituzionale fu segnata sul piano teorico (ma non solo) da un profondo contrasto⁷⁶: infatti, l'originale posizione dei giuristi del nazionalismo verso una globale "unificazione" della società nello Stato conteneva in sé un paio di indirizzi difficilmente conciliabili tra loro. Da un lato, era maturata l'idea di dotare di una forte caratura politica l'organizzazione corporativa, riducendo le funzioni dello Stato. Da un altro lato, si sviluppava velocemente la prospettiva di politicizzare la costituzione dello Stato fascista, rendendo centrale il ruolo guida del partito "dominante", destinato a rimanere partito "unico"⁷⁷. Questo contrasto traspariva nella duplice prospettiva con cui lo stesso Guardasigilli del regime Rocco interpretava nel suo complesso la legislazione incrementale prodotta dal fascismo tra il 1925 e il 1928, sia in materia sociale che in materia costituzionale. Se è vero, infatti, che Rocco per esaltare «la trasformazione più profonda che lo Stato abbia mai subito dalla rivoluzione francese in poi», richiamava la legge del 3 aprile 1926 n. 563 sulla disciplina giuridica dei rapporti di lavoro e la conseguente Carta del Lavoro del 1927, è altrettanto vero che lo stesso Rocco, introducendo le relazioni da lui svolte in Parlamento per presentare le leggi fascistissime, annotava con puntualità i due esiti principali della «Rivoluzione conservatrice» del fascismo⁷⁸.

Il primo esito, a suo dire, consisteva nel fatto che si era tornati ad avere in Italia uno «Stato realmente sovrano», perché si era riservato al Parlamento solo una "partecipazione" a quei poteri che con la legge del 24 dicembre 1925 n. 2263 («sulle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo, Primo Ministro, Segretario di Stato») e con la legge del 31 gennaio 1926, n. 100 («sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche») erano esclusivamente attribuiti al Duce e al suo governo,

⁷⁶ Cfr. L. ORNAGHI, *Stato e corporazione*, Milano 1984, pp. 3-47.

⁷⁷ Rinvio per questo tema a N. ANTONETTI, *La cultura giuridica italiana di fronte al tema del partito unico*, in *Gramsci: il partito politico nei Quaderni*, a cura di S. MASTELLONE - G. SOLA, Firenze 2001, pp. 81-93.

⁷⁸ Cfr. A. ROCCO, *La trasformazione dello Stato. Dallo Stato liberale allo Stato fascista*, Roma 1927, p. 335.

fatta salva la potestà regia di revoca⁷⁹. Il secondo esito consisteva nel fatto che era infine nato un organo – il Partito fascista – che «fa partecipare il popolo alla vita dello Stato» e che «fa decidere i problemi dello Stato a coloro che hanno la possibilità di intenderli, sollevandosi sopra le considerazioni degli interessi contingenti degli individui e delle forze sociali»⁸⁰. Era chiara l'opzione del Guardasigilli di favorire il ruolo preminente del partito in uno Stato nel quale la separazione dei poteri non era più da intendere in «modo assoluto e meccanico», in quanto tutte le istituzioni operavano nel ruolo e con le funzioni «di organi di uno stesso organismo e di parti di un unico complesso»⁸¹. Rimaneva ancora insoluta la questione dei rapporti tra la corona e il Presidente del consiglio; dei rischi impliciti in questa situazione di «diarchia» si accorse subito Ferrari, il quale, dall'esilio, ammoniva che essa «non potrà non risolversi in una lotta di preminenza»⁸².

Nello schema di Rocco erano predisposti gli elementi del dibattito, animato da divergenti considerazioni, che stava per inaugurarsi in campo giuridico sugli inediti nessi che si stabilivano tra l'espansione della politica «totalitaria» del fascismo e le norme costituzionali dello Stato. In tale dibattito rientrò e fu ridotto il tema della rappresentanza parlamentare; a questa, sul piano delle tecniche elettorali e delle modalità della sua formazione, si prestò più o meno la stessa attenzione degli anni precedenti, cioè si continuò a discutere sulla base delle incerte considerazioni avanzate dai Soloni. Tornò d'attualità il problema di rendere la rappresentanza «del tutto professionale»⁸³ o di allocare i delegati delle corporazioni in Senato; nell'immediato, di questi progetti non si fece nulla. Innanzi tutto, il Senato regio, così come risultava strut-

⁷⁹ Per la genesi e il rilievo costituzionali di queste due leggi cfr. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, pp. 74-82 e L. PALADIN, *Fascismo (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XVI, Milano 1972, pp. 894-899.

⁸⁰ Cfr. ROCCO, *La trasformazione dello Stato*, pp. 129-131 e 185-190.

⁸¹ *Ibid.*, p. 175.

⁸² F.L. FERRARI, *Le régime fasciste italien*, Paris 1928, ora *Il regime fascista italiano*, Presentazione di G. DE ROSA e Introduzione di G. IGNESTI, Roma 1983, p. 103. A richiamare il fatto che Ferrari denunciò immediatamente i rischi presenti nell'assetto dell'esecutivo è stato ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, p. 315.

⁸³ C. PELLIZZI, *Rappresentanza professionale (osservazioni di un pedante)*, «Critica fascista», 1° aprile 1927, p. 127.

turato dallo Statuto, era del tutto funzionale al nuovo assetto piramidale dei poteri: infatti, come annotava uno studioso francese: «Le Sénat italien n'a été au fond qu'un instrument politique entre les mains du pouvoir exécutif»⁸⁴. In secondo luogo, e soprattutto, il Gran Consiglio, nella riunione del 10 novembre 1927, sviluppando le linee di una nuova riforma elettorale, aveva precisato che «la fascistizzazione di queste organizzazioni sindacali [...] non consente di permettere che si sostituiscano in funzione politica al partito del regime»⁸⁵.

Dopo ampie ed inutili disquisizioni, alla riforma elettorale per la Camera si dedicò solo l'energia sufficiente per creare un meccanismo idoneo alla registrazione (perché di verifiche non v'era bisogno) del consenso al regime. La riforma fu approvata (legge n. 1019) il 17 maggio 1928 e con essa si creò un collegio unico nazionale con un'unica lista di quattrocento candidati, selezionati dal Gran Consiglio su circa mille nomi proposti da sindacati, associazioni nazionali e enti morali. La lista doveva essere approvata dalla metà più uno degli elettori, in caso contrario la consultazione si replicava tra liste concorrenti espresse da associazioni e organizzazioni varie⁸⁶. Le elezioni si svolsero il 24 marzo 1929 – subito dopo la stipula dei Patti Lateranensi – e la lista ebbe solo l'1,5% di voti contrari: il regime aveva ottenuto il plebiscito che attendeva, celebrando un'affermazione che, per molte coincidenze positive, apparve ormai a molti pressoché irreversibile.

Alle soglie degli anni Trenta, però, le questioni essenziali riguardarono il consolidamento dell'architettura costituzionale del regime e la specificazione in esso del ruolo e delle funzioni del partito unico; cioè, si tentò di definire quella *Inkorporation* del partito nello Stato sulla quale argomentava con qualche scetticismo in Germania Heinrich von Triepel⁸⁷ e che in Italia trovava una teorizzazione da parte di Roberto Michels («Il fascismo è l'espressione di un partito. Il fine naturale del partito consiste nel

⁸⁴ W.R. SHARP, *Le problème de la seconde Chambre et la démocratie moderne*, Bordeaux 1922, pp. 108-109.

⁸⁵ Riportato in AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, p. 151.

⁸⁶ Sulla riforma del 1928 si vedano le ampie e precise annotazioni di R. DE FELICE, *Mussolini il fascista. L'organizzazione dello Stato fascista 1925-1929*, Torino 1968, pp. 324-329.

⁸⁷ Cfr. H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin 1927.

fondersi insieme allo Stato, nell'incorporarsi in esso»⁸⁸. Il dibattito sul partito, con i connessi problemi politici e costituzionali, ebbe un riferimento normativo con il primo riconoscimento dello Statuto del Partito nazionale fascista avvenuto con il R.D. 20 dicembre 1929, n. 2137, che seguì la legge dell'anno precedente sull'ordinamento e le attribuzioni del Gran Consiglio⁸⁹. Vari giuristi si esercitarono, spesso in modo ripetitivo, sulle novità pratiche e dottrinarie introdotte dalla nuova legislazione volgendosi per lo più a classificare i rapporti tra i vari organi dello Stato totalitario e a riconoscere la mediazione essenziale del partito unico per identificare la nazione e il popolo con lo Stato; naturalmente si riteneva irreversibile la crisi del monopolio parlamentare di fronte al prevalere del Governo nella formazione e nella gestione dell'indirizzo politico⁹⁰.

In realtà, mentre i giuristi misero progressivamente a fuoco nel corso dell'intero decennio successivo il ruolo assunto dal partito nell'integrazione delle masse e la sua funzione di indirizzo sul Governo, nella riflessione politica si colse immediatamente il nesso tra questa evoluzione del partito e quella totalitaria del regime. Dal carcere, tra il 1927 e il 1930, Gramsci registrava la «dissoluzione del regime parlamentare» in Italia, cogliendo una rilevante novità storica nell'egemonia prodotta dai partiti nella società civile e nello Stato che, subito dopo il conflitto mondiale, era stata «caratterizzata da una combinazione della forza e del consenso che si equilibrano, senza che la forza soverchi di troppo il consenso, anzi appaia appoggiata dal consenso della maggioranza espresso dai così detti organi dell'opinione pubblica»⁹¹. La novità emersa nella seconda metà degli anni Venti consisteva proprio nel modo stesso di definirsi del «nuovo principe» come «partito che vuole fondare lo

⁸⁸ R. MICHELS, *Italia di oggi. Storia della cultura politica ed economica dal 1860 al 1930*, Zurigo 1930, ora in ID., *Socialismo e fascismo (1925-1934)*, Presentazione di E. DE MAS, Milano 1991, p. 107.

⁸⁹ Per l'incidenza di questa legislazione sulla conformazione del regime, cfr. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, pp. 169-175.

⁹⁰ Una ricostruzione analitica di tale dibattito in P. POMBENI, *Demagogia e tirannide. Uno studio sulla forma-partito del fascismo*, Bologna 1984, pp. 327-435.

⁹¹ A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, a cura di V. GERRATANA, I, Torino 1975, p. 59 (Quaderno, I, § 48).

Stato»; e si trattava di un partito che non era un'entità astratta né operava in uno Stato astratto, bensì di «un determinato partito storico che opera in un ambiente storico preciso»: quello della dittatura⁹². A sua volta, dall'esilio, Ferrari annotò nel 1928 che il fascismo non aveva avuto bisogno di «sostituire una costituzione a quella che violò», gli era bastato assegnare «all'esecutivo e al partito tutte le funzioni dello Stato»⁹³.

⁹² *Ibid.*, p. 432.

⁹³ Cfr. FERRARI, *Il regime fascista italiano*, pp. 107-108.

FULCO LANCHESTER

MONARCHIA E PARLAMENTO NELLA
GIUSPUBBLICISTICA ITALIANA DEL PRIMO DOPOGUERRA

1. *Premessa*

Monarchia e Parlamento costituiscono i poli classici di un rapporto istituzionale che ha dato vita alla stessa discussione moderna sulle forme di Stato e sulle forme di governo, mentre i giuspubblicisti costituiscono un gruppo di specialisti che, nella divisione del lavoro ideologico dello Stato nazionale accentrato di origine ottocentesca, hanno contribuito a creare, riprodurre ed interpretare paradigmi capaci di assumere una valenza pragmatica, ma strettamente collegati con strati precisi della classe dirigente. In questa relazione cercherò di evidenziare la forma geometrica, ma variabile, del triangolo che lega suddette istituzioni (monarchia e parlamento) alla giuspubblicistica italiana in un periodo cruciale come quello tra il 1918 e il 1926, dove la crisi dello Stato liberale oligarchico sotto i colpi della partecipazione popolare dà vita nel lasso di pochi anni alla soluzione liberaldemocratica, da un lato, e a quella autoritaria, dall'altro.

Lascio sullo sfondo la delucidazione concettuale dei diversi significati dei due termini istituzionali in epigrafe, che mutano nel tempo e dovrebbero essere specificati in modo attento al fine di non incorrere in pericolose incomprensioni in relazione a differenti teoriche dei rapporti istituzionali. Cercherò invece di concretizzare in modo sintetico la realtà quantitativa e qualitativa della dottrina giuspubblicistica nel periodo coperto da questo convegno.

Per quanto riguarda il primo punto, basta, infatti, pensare alla necessaria distinzione tra la persona del Re e la Corona come istituzione all'interno dell'istituto monarchico; alle differenti specificazioni del termine monarchia derivanti dagli aggettivi costituzionale, pura, rappresentativa, parlamentare, capaci di descrivere differenti forme di Stato e di governo; al contenuto variabile che gli stessi concetti di Esecutivo e Legislativo possiedono nel tempo; e,

infine, all'influenza sulle classi dirigenti del XIX secolo della teoria britannica del Re in Parlamento.

Per quanto attiene al secondo, ritengo sia indispensabile fornire elementi sulla posizione della dottrina giuspubblicistica accompagnandola con dati concreti sulle sue dimensioni ed articolazione nel momento della crisi dello Stato liberale al fine di evitare possibili fraintendimenti sulla presenza della cosiddetta scuola giuspubblicistica nazionale di derivazione orlandiana¹.

2. *La deriva statutaria*

L'esame sistematico del tema Monarchia - Parlamento potrebbe illuminare tutta la vicenda dell'Italia statutaria dal periodo della concessione della Carta alla successiva parlamentarizzazione del sistema su basi convenzionali.

Dal parco combinato di vari articoli dello Statuto (3, 5, 65, 67) con il preambolo si era delineata, in origine, una forma di governo monarchico costituzionale pura. Con grande celerità la situazione si modificò in un ordinamento caratterizzato dal legame interorganico e naturalistico tra Governo e Parlamento.

Tutto ciò fu attuato sulla base di convenzioni costituzionali, sfruttando la cosiddetta flessibilità dello Statuto. Durante il primo cinquantennio di vigenza dello stesso si evidenziò, tuttavia, una tensione tra varie interpretazioni della Carta ed in particolare quelle monarchico costituzionale e quelle monarchico parlamentare, sotto la copertura della dizione statutaria della monarchia rappresentativa².

È opportuno dire che, mentre i costituzionalisti del primo periodo di vigenza dello Statuto (in particolare dopo la proclamazione del Regno), per la stessa natura del loro impegno, non poterono

¹ M. GALIZIA, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, «Archivio Filippo Serafini», Modena 1963, pp. 1 ss.; G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V. E. Orlando e la giuspubblicistica italiana tra Ottocento e Novecento*, Milano 1980; M. FIORAVANTI, *Le dottrine dello Stato e della Costituzione*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, a cura di R. ROMANELLI, Roma 1995, pp. 407-457 e, ora, P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Milano 2000.

² Per i vari tipi di ricostruzione si veda E. CROSA, *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, Torino 1922 e, ora, P. COLOMBO, *Il re d'Italia: prerogative costituzionali e potere politico della Corona (1848-1922)*, Milano 1999, e il numero speciale di «Cheiron», *La Monarchia nella storia d'Italia unita. Problematiche ed esemplificazioni*, Roma 1996.

che battere la strada dell'applicazione della Carta in senso evolutivo e consuetudinario, sulla base dell'esempio britannico, gli autori del periodo successivo o risolsero i problemi attraverso la finzione della personalità statale, o abbracciano vari tipi di impostazioni derivanti da criteri collegati alla funzione dell'istituto monarchico all'interno dello Stato moderno e contemporaneo.

Al di là di ogni ricostruzione dottrinale, risulta però opportuno riconoscere che il potere della Corona fino al termine del primo conflitto mondiale si sviluppa nel tempo in correlazione inversa con quello del Parlamento e delle forze politiche che stanno al suo interno, dando vita a Gabinetti più o meno stabili. Dopo il repentino passaggio dalla originaria forma costituzionale pura a quella parlamentare il cosiddetto potere di prerogativa del monarca rimase presente non soltanto nell'ambito del tradizionale settore federativo (politica estera e politica della difesa), ma si pose come vero e proprio potere di riserva all'interno dell'ordinamento. Alcuni autori hanno, per questo, individuato nel ruolo della Corona ed in particolare in quello del Monarca l'elemento di riserva, che spiega lo svolgersi non costituzionale della forma di governo parlamentare italiana. Da Moncalieri fino al 1898, per arrivare al radiosommaggismo e al 1922 la critica al comportamento della Corona si è sprecata, ma forse nell'analisi non si è tenuto in debito conto del dato tecnico-costituzionale e delle derive che si presentarono nelle scelte³.

3. *La dottrina giuspubblicistica nel primo dopoguerra*

Dopo la prima guerra mondiale la stessa dottrina costituzionalistica italiana si trovò di fronte al problema di metabolizzare le novità istituzionali, che avevano investito l'ordinamento, ed elaborare nuovi schemi adeguati. C'era in molti la sensazione che la portata delle innovazioni non potesse essere considerata nella continuità, ma che esse comportassero una vera e propria cesura, che si rifletteva interpretazioni complessive del sistema.

³ E. ROTELLI, *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, Bologna 1981; G. MARRANINI, *Storia del potere in Italia*, Firenze 1967; G. PERTICONE, *Il regime parlamentare nella storia dello Statuto albertino*, Roma 1960; C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia*, Bari 1974; S. MERLINI, *Autorità e democrazia nella forma di governo italiana*, Torino 1997.

L'applicazione del suffragio universale maschile e la introduzione della cosiddetta "proporzionale" non erano che la punta di un iceberg delle novità introdotte nel sistema. Francesco Ruffini nel suo intervento su *Guerra e riforme istituzionali*⁴ aveva aperto la strada ad una riflessione, cui, però, solo alcuni tra i più attenti costituzionalisti avevano fornito sufficiente attenzione. Proprio Gaspare Ambrosini, che di Ruffini era stato allievo, nel volumetto del 1921 su *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*⁵ incominciò ad esaminare seriamente le conseguenze dell'introduzione del sistema elettorale basato su formula non maggioritaria e delle nuove formazioni partitiche per la vita dell'Assemblea di Montecitorio, mentre sia Umberto Borsi che Giovanni Salemi approfondirono sulla «Rivista di diritto pubblico»⁶ le trasformazioni del settore pubblicistico. È da sottolineare inoltre che, proprio agli inizi del 1922, Giuseppe Capograssi aveva pubblicato il volumetto su *La nuova democrazia diretta*⁷, significativo contributo di un cambiamento di paradigmi, cui partecipavano sia i filosofi del diritto sia gli storici del diritto.

In quegli stessi anni i Maestri della scuola giuspubblicistica nazionale preferirono, invece, continuare sviluppare i tradizionali paradigmi, rivolgendosi ancora alla dottrina tedesca del periodo imperiale,⁸ così come dimostra la pubblicazione proprio nel 1922 della *Dottrina dello Stato* di Jellinek con lunga introduzione di Vittorio Emanuele Orlando, opera che non a caso verrà riedita proprio nel 1947, in corrispondenza con il lavoro costituente.⁹

Dal 1923 fino alle soglie degli anni Trenta la discussione na-

⁴ F. RUFFINI, *Guerra e riforme costituzionali (Suffragio universale. Principio maggioritario. Elezione proporzionale. Rappresentanza organica)*, «Annuario della R. Università di Torino», anno 1919-1920, Torino 1920, pp. 5-98. Per questo si veda ampiamente N. ANTONETTI, *Gli invalidi della Costituzione: il Senato del Regno 1848-1924*, Roma-Bari 1992.

⁵ G. AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, con un'Appendice contenente il testo delle modifiche apportate il 26 luglio-6 agosto 1920 al Regolamento interno della Camera dei deputati, Firenze 1921.

⁶ U. BORSI, *Nuovi orientamenti e nuovi profili del diritto amministrativo italiano*, «Rivista di diritto pubblico», 1920, I, pp. 1-24.; G. SALEMI, *Il nuovo diritto pubblico e le sue caratteristiche fondamentali*, «Rivista di diritto pubblico», 1921, I e II, pp. 37-97.

⁷ G. CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta*, ora in *Opere*, Milano 1990, I, pp. 401 ss.

⁸ Significativa per questo è l'esperienza di G. PERTICONE che trasferì all'interno dell'ambiente pubblicistico i suoi interessi per la dottrina tedesca: si veda F. LANCHESTER, *I giuspubblicisti tra storia e politica*, Torino 1998, pp. 41-59, ma anche quella di romanisti come Betti o di storici del diritto come De Francisci.

zionale fu, invece, monopolizzata prima dal progetto Acerbo di introduzione del premio di maggioranza, poi dal tema delle riforme costituzionali (la cosiddetta Commissione dei Soloni), cui seguirono i primi passi verso la costruzione del regime. Nell'ambito giuspubblicistico simili avvenimenti avranno una influenza di tipo dicotomico. Dal punto di vista istituzionale la formazione delle Facoltà di Scienze politiche – frutto di un dibattito intenso del periodo liberale modificato parzialmente dal Fascismo (penso alle sedi di Roma e Pavia e a quella militante di Perugia) – costituì un volano per la riflessione sulle novità derivanti dalla crisi dello Stato liberale-oligarchico, mentre nelle Facoltà di Giurisprudenza (e soprattutto in quella romana) si arroccarono gli esponenti della vecchia classe dirigente liberale.

Da quello disciplinare si verificò – almeno per gli anni Venti – un singolare rafforzamento della scuola orlandiana nella selezione accademica, ma anche l'aggravamento di una differenziazione tra materie amministrativistiche, in cui gli *standard* erano molto più tradizionali, e quelle costituzionalistiche, in cui sarà più evidente il dibattito sulle novità istituzionali del regime. Sotto il profilo quantitativo è anche possibile notare una riduzione dei docenti ordinari e non solo in conseguenza del blocco dei concorsi, ma soprattutto della situazione politico costituzionale. Nel 1911 in Italia si contavano, infatti, quindici professori di ruolo di Diritto costituzionale¹⁰ e venti di Diritto amministrativo,¹¹ nel 1922 tredici¹² e quattordici¹³ rispettivamente; nel 1926 dieci¹⁴ e diciassette¹⁵.

⁹ Cfr. G. JELLINEK, *La dottrina dello Stato*, traduzione italiana. Sulla seconda edizione tedesca del Dott. M. Petrozziello con introduzione e capitoli aggiunti di V.E. Orlando, Milano 1921 (2ª edizione, Milano 1947).

¹⁰ Rossi, Chimienti, Donati, Arangio-Ruiz, Arcoleo, Morelli, Lombardo Pellegrino, Minguzzi, Orlando, Siotto Pintor, Romano, Luzzatti, Ferracciù, Marchi, Mosca.

¹¹ Mantovani Orsetti, Vitta, Raggi, Majorana, Pacinotti, Demurtas Zichina, Borsi, Presutti, Persico, Ferraris, Longo, Tomassini, Ranelletti, Scalfanti, Vacchelli, Calandra, Soro Delitala, Leporini, Brondi, Nicolai Fiochi.

¹² Rossi, Chimienti, Lombardo Pellegrino, Arangio-Ruiz, Presutti, Donati, Siotto Pintor, Criscuoli, Romano, Luzzatti, Ferracciù, Mosca.

¹³ Borsi, Brondi, Cammeo, D' Alessio, Ferraris, Longo, Majorana, Pacinotti, Raggi, Ranelletti, Calandra, Solazzi, Tommasone, Vacchelli.

¹⁴ Siotto Pintor, Romano, Presutti, Donati, Ambrosini, Marchi, Orlando, Crosa, Criscuoli, Arangio Ruiz.

¹⁵ Borsi, Brondi, Cammeo, D' Alessio, Forti, Longo, Majorana, Raggi, Ranelletti, Calandra, Salemi, Solazzi, Tommasone, Vacchelli, Vitta, Zanobini.

Nel periodo successivo al 1922, giuspubblicisti "realisti" come Emilio Crosa e Carmelo Caristia¹⁶ videro riconosciuta la loro idoneità scientifica, mentre personaggi militanti come Carlo Costamagna vennero rifiutati dall'*establishment* accademico. Nel periodo degli anni Trenta la cooptazione accademica inglobò, invece, personaggi come Esposito, Mortati, Crisafulli, Chiarelli, che non vollero abbandonare l'alveo della scuola giuspubblicistica nazionale, pur prendendo atto delle trasformazioni epocali avvenute appunto con il processo di massificazione delle istituzioni liberali oligarchiche.

4. *Monarchia e Parlamento nella fase di democratizzazione: la posizione di Donato Donati e Giovanni Salemi*

Nel periodo oramai discendente della breve esperienza liberal-democratica, sul n.1-2 della «Rivista di Diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia e Giurisprudenza amministrativa» esposta sistematicamente del 1921, diretta da Luzzatti-Orlando-Salandra-Codacci Pisanelli-Calisse-Corradini e D'Amelio, uscirono i significativi scritti di due costituzionalisti. Nel primo Donato Donati, ordinario a Padova, affrontava il tema de *La persona reale dello Stato*; nel secondo, Giovanni Salemi, straordinario a Sassari, si dedicava a *Il nuovo diritto pubblico e le sue caratteristiche fondamentali*. Nel momento in cui la buona parte della giuspubblicistica si astraeva sostanzialmente dal dibattito o venivano riproposte le categorie della Dottrina giuspubblicistica tedesca sulla base della lezione di Georg Jellinek¹⁷, i due contributi erano straordinariamente convergenti nei risultati, anche se profondamente diversi nel metodo. Donato Donati sosteneva che «la sostanza della persona reale dello Stato è formata dal complesso dei suoi funzionari in quanto tali, vale a dire da ciò che suol chiamarsi l'organizzazione statale»¹⁸. Questo tipo di impostazione portava Donati a specificare che la natura della per-

¹⁶ Non è inserito nell'elenco perché vinse a Catania nella Istituto superiore di scienze economiche che non dipendeva dal Ministero della Pubblica istruzione.

¹⁷ JELLINEK, *La dottrina generale dello Stato*, su cui si veda la recensione di Coco, *Giorgio Jellinek e la odierna crisi dello stato*, «Rivista di diritto pubblico», 1923, I, pp. 42-50.

¹⁸ Cfr. D. DONATI, *La persona reale dello Stato*, «Rivista di diritto pubblico», 1921, I, p. 10 e anche le pp.15-16.

sona statale poteva avere carattere di istituzione o di corporazione, a seconda che i destinatari o beneficiari della sua attività fossero ammessi a partecipare all'organizzazione della persona collettiva¹⁹. «La natura di semplice istituzione oppure di corporazione dello Stato – per Donati – [finiva per dipendere] dalla circostanza di fatto se il popolo [fosse] o non ammesso all'esercizio della sovranità» ed in quale misura lo fosse²⁰.

Una simile costruzione, in cui erano evidenti le suggestioni gierkiane, serviva a Donati per notare che «nella forma a governo democratico (diretto o rappresentativo) propria dello Stato moderno, il popolo, oltre a essere oggetto della sovranità, assume una posizione ulteriore, in quanto i cittadini sono ammessi all'esercizio della sovranità», ma anche per sostenere che «(s)ostanza della persona statale devono sempre dirsi i pubblici funzionari». In questo quadro, che si muove nell'ambito della concettualità della dottrina tedesca del secolo precedente, finendo per superarla, il monarca viene in sostanza marginalizzato poiché «il popolo raggiunge nell'ordinamento dello Stato quella sostanziale autonomia e potestà di autogoverno, per cui esso veramente può dirsi arbitro del proprio destino»²¹.

Giovanni Salemi, nel suo scritto di taglio più pragmatico, affrontava – invece – il parco delle innovazioni istituzionali che «durante e dopo la conflagrazione mondiale²², [erano state] capaci di trasformare la monarchia parlamentare italiana in una completa democrazia»²³. Concordando con le analisi di Gaspare Ambrosini sul superamento dell'individualismo del periodo liberale, Salemi sosteneva che, nel momento in cui stava scrivendo, collettivismo ed individualismo «si accolgono e si proporzionano», anche sulla base dell'ingresso dei partiti politici, che «vengono riconosciuti e forniti di funzioni pubbliche, e che contribuiscono a manifestare la volontà dello Stato»²⁴.

L'estensione del suffragio, l'adozione della cosiddetta pro-

¹⁹ *Ibid.*, p. 16.

²⁰ *Ibid.*, p. 17.

²¹ *Ibid.*, pp. 21-22.

²² SALEMI, *Il nuovo diritto pubblico e le sue caratteristiche fondamentali*, «Rivista di diritto pubblico», p. 37.

²³ *Ibid.*, p. 39.

²⁴ *Ibid.*, p. 42.

porzionale e il nuovo ruolo dei gruppi parlamentari non costituivano le sole novità, capaci di modificare ed incidere sulla concezione tradizionale della rappresentanza politica individuata dall'art. 41 dello Statuto, ma si accompagnavano ad altre incisive innovazioni proprio a scapito della Corona. Con il nuovo regolamento del 1920 (si veda l'art. 3 RS), il Senato era riuscito a partecipare alla nomina del presidente e dei vice-presidenti di quella Camera con una modifica materiale dell'art. 35 dello Statuto, mentre la Camera dei deputati aveva conquistato il diritto di autoconvocazione, superando l'art. 9 dello Statuto.

Salemi ricordava anche le discussioni sulla riforma del Senato ed in particolare le Relazioni della Commissione speciale per la riforma del Senato (Roma, 1919), di cui era stato *magna pars* Francesco Ruffini, ed i progetti della Camera in relazione alla dichiarazione di guerra, ai trattati internazionali e all'esercizio dell'amnistia²⁵. Al termine di un *excursus* che abbraccia i campi costituzionale, amministrativo e giudiziario, Salemi ribadiva che sulla base delle trasformazioni derivanti dal conflitto «[al]la volontà del sovrano si sostituisce nel nostro Paese [...] quella del Senato e della Camera dei deputati. Al volere degli organi esecutivi o giudiziari, una volta nominati dal Re, si unisce quello di individui, eletti da apposite categorie od organizzazioni di cittadini, venendo così ridotto ad una semplice formalità l'intervento regio. Al volere infine di una minoranza popolare, che riusciva ad imporsi nelle elezioni a sistema maggioritario, si fa prevalere, mediante la rappresentanza proporzionale, la volontà di tutti i partiti politici».

La conclusione di Salemi era dunque che «il nostro diritto pubblico [avesse], con prontezza, accettato le idealità sorte durante e dopo la guerra; ne [avesse] seguito la corrente, anzi che mettersi contro»²⁶.

5. Gaspare Ambrosini ed Emilio Crosa

Una simile posizione sul lato del Parlamento, inteso come organo di rappresentanza organizzata degli interessi esistenti nella

²⁵ *Ibid.*, p. 52.

²⁶ *Ibid.*, p. 64.

società politica, era recuperabile in modo plastico in Gaspare Ambrosini, critico e testimone della crisi dello Stato liberale oligarchico, che dedicò la sua attenzione proprio al tentativo di nuova elaborazione del tema della rappresentanza politica, ma anche alle nuove tendenze verso la rappresentanza degli interessi.

Nel saggio su *Partiti e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*²⁷ Ambrosini dimostrava di aver compreso come qualcosa di enorme fosse capitato nelle strutture dello Stato liberale, con la necessità di adeguarle. Il Re e la Corona stavano dunque su uno sfondo, mentre venivano ribadite con forza e decisione l'importanza delle riforme della legge elettorale politica e dei regolamenti parlamentari «per la vita del regime rappresentativo parlamentare» nella misura in cui incidevano sulla «base stessa della rappresentanza politica», poiché segnalavano l'ingresso dei partiti politici e dei gruppi parlamentari nella vita costituzionale e cercavano di correggere i difetti della stessa forma di governo²⁸.

La parte più importante, anche per identificare i limiti necessari della concettualizzazione di Ambrosini, è tuttavia recuperabile nel capitolo VIII del volumetto in questione²⁹. In esso Ambrosini esaminava sia le critiche della scuola giuspubblicistica nazionale alla rappresentanza proporzionale, come prodromo di un pericoloso ritorno al concetto medievale della rappresentanza particolaristica e del mandato imperativo), sia quelle dei neo-proporzionalisti, che invece ritenevano l'innovazione proporzionalistica non producesse alcun effetto sulla concezione della rappresentanza politica. Ambrosini affermava di dissentire da entrambe le posizioni, perché riteneva che la rappresentanza proporzionale rappresentasse «un sistema eclettico che permett[eva] l'applicazione contemporanea, naturalmente solo parziale, di principi e tendenze diverse»³⁰.

La soluzione fornita dal costituzionalista di Favara era, dunque, quella di considerare i partiti espressione di interessi generali e non particolari, cosicché la rappresentanza proporzionale «sarebbe [stata] conciliabile col concetto così detto moderno della rappresentanza politica»³¹. Ma Ambrosini confutava la possi-

²⁷ AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*.

²⁸ *Ibid.*, pp. 5-6.

²⁹ *Ibid.*, pp. 63-68.

³⁰ *Ibid.*, p. 64.

³¹ *Ibid.*, p. 65.

bilità, sostenuta da parte della dottrina (che però non nomina in modo esplicito), di conciliare l'essenza della concezione della rappresentanza classica con quella della nuova realtà istituzionale della società di massa. Egli, infatti, evidenziava con forza come nel rapporto rappresentativo l'ingresso del partito, se non riportava al particolarismo medievale, in ogni caso introduceva un terzo elemento.

Nella concettualizzazione di Ambrosini si recuperano elementi che verranno successivamente sviluppati da Gerhard Leibholz nella dottrina tedesca, con l'estrinsecazione che il nuovo tipo di elezione «conferisce ai deputati la qualità preminente di rappresentanti dei rispettivi partiti, e li costringe, pur senza arrivare al mandato imperativo, a mantenere con essi vincoli stretti di collaborazione e di dipendenza anche dopo le elezioni»³². In modo più chiaro ed utilizzando un avverbio Ambrosini ritiene che «i deputati non possano più considerarsi genericamente come rappresentanti della volontà della nazione, né tanto meno della propria volontà, ma debbano considerarsi prevalentemente come rappresentanti della volontà degli elettori organizzati in partiti»³³. In sostanza Ambrosini osservava e criticava, ma a livello ricostruttivo, nell'opera del 1921, non voleva e non poteva recuperare una soluzione stabile. Se è infatti evidente la consapevolezza dell'insufficienza della teoria classica della rappresentanza, è bene osservare che nel 1921 le convulsioni dell'ordinamento liberal-democratico non erano ancora pervenute al loro acme, cosicché le alternative corporative e consiliari venivano prese in considerazione in maniera o integrativa o negativa.

Sul lato dell'istituzione monarchica proprio nel 1922 esce il volume di Emilio Crosa su *La monarchia nel diritto pubblico italiano*³⁴, che può essere considerata come la ricostruzione classica della posizione della Monarchia nell'ambito dell'ordinamento costituzionale italiano nell'epoca della crisi di partecipazione liberaldemocratica e prima del Fascismo. Emilio Crosa, allievo anche lui come Ambrosini di Francesco Ruffini e di Gaetano Mosca, era

³² *Ibid.*, p. 68.

³³ AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, pp. 68-69.

³⁴ CROSA, *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, opera che era stata preceduta da *La competenza regia nel diritto italiano*, Torino 1916. Sull'opera di Crosa si veda, sinteticamente, di F. Lanchester, la relativa voce sul *Dizionario biografico degli italiani*.

autore considerato vicino alla Casa Reale ed aveva insegnato presso la Scuola di applicazione di Torino. Nel volume egli respingeva le interpretazioni della dottrina tedesca del principio monarchico e sottolineava con forza la cesura avvenuta con la concessione dello Statuto nel 1848. Questo, a suo avviso, aveva riordinato in modo compiuto l'organizzazione dello Stato e, sulla base dell'indistinzione tra leggi costituzionali e leggi comuni, aveva attribuito al Parlamento il «potere di legiferare anche riguardo agli ordinamenti fondamentali dello Stato, riducendo perciò il valore della concessione a quello di mero espediente atto a realizzare il regime costituzionale in modo legale, non determinando la continuità giuridica, ma unicamente la continuità storica della monarchia»³⁵.

In un successivo saggio sulla concessione dello Statuto e l'opera di Borrelli, che riprende spunti precedenti, lo stesso Crosa evidenzierà, con evidente rimpianto, la posizione della classe politica sabauda che, fedele alla Corona e riconoscendo le esigenze dei tempi, consiglia il Sovrano di concedere lo Statuto e si ritira nell'ombra.³⁶ Ma in quest'opera egli dichiara che «[era] d'uopo muovere dalla teoria giuridica dello stato moderno. Per essa lo Stato [era] persona giuridica, la sovranità una qualità giuridica del potere d'impero pertinente allo stato»³⁷, cosicché «il re si presenta[va] nel diritto nostro come organo immediato dello stato, organo che cioè ripete[va] la propria esistenza, come all'esercizio delle proprie funzioni dalla costituzione stessa»³⁸. In questa ricostruzione del periodo terminale della breve esperienza liberal-democratica il re non avrebbe posseduto, quindi, prerogative, ma solo competenze che lo limitavano giuridicamente. Si tratta di una opinione coerente con le posizioni della dottrina del tardo periodo statutario, attenta a quella che verrà chiamato il principio politico, ma in questo caso volutamente anestetizzata dalla concessione della personalità statale.

³⁵ CROSA, *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, p. 9.

³⁶ E. CROSA, *La concessione dello Statuto ed il ministro Borelli "redattore" dello Statuto (con lettere inedite di Carlo Alberto)*, Torino 1936, e prima *Lo Statuto del 1848 e l'opera del ministro Borelli (con lettere inedite di Carlo Alberto)*, «Nuova antologia», 16 giugno 1915, pp. 533-555.

³⁷ *Ibid.*, pp. 12-13.

³⁸ *Ibid.*, p. 16, si veda anche quasi letteralmente E. CROSA, *Monarchia, Enciclopedia italiana Treccani*, vol. XXIII, Roma 1951, p. 616.

6. *La transizione al regime autoritario tra richiami al passato e nuovi paradigmi: il contributo di Teodosio Marchi*

Il salto di qualità nelle ricostruzioni sul rapporto Monarca-Parlamento è, invece, individuabile già pochi mesi dopo (gennaio 1923) nella prolusione di Teodosio Marchi al Corso di Diritto costituzionale presso l'Università di Macerata su *Il Capo dello Stato nel governo parlamentare*³⁹. Marchi, che in passato si era occupato significativamente da un lato di sanzione e di procedimento legislativo⁴⁰ dall'altro di luogotenenza⁴¹ e che abbracciava una prospettiva di tipo realistico⁴², provvedeva a descrivere la crisi dell'ordinamento come duplice blocco della funzione parlamentare e di quella governativa, con conseguenze sullo stesso potere giudiziario. In una simile situazione «sembrò – continuava Marchi – che la stessa Corona non riuscisse a sfuggire al fenomeno generale, subendo a traverso la responsabilità dei ministri, gli effetti della loro tentante azione, o invadente o remissiva, subendo quindi, data la delicatezza squisita della sua posizione, la diminuzione lenta graduale incessante dei suoi poteri»⁴³.

Alle spalle della Marcia su Roma, Marchi cercava di giustificare ciò che era avvenuto dichiarando che «il Capo dello Stato, il Sovrano occupa, nell'ordinamento nostro, il posto supremo, centrale»⁴⁴, per cui in una monarchia parlamentare il Capo dello Stato non deve rappresentare «un ufficio inerte, vano, destinato ad occupare un posto che altri potrebbe indifferentemente occupare».

La polemica giuridico politica risulta evidente quando Marchi sanzionava chi aveva ritenuto «potersi dall'assenso regio prescindere in alcuni atti, potere i Ministri dei Re annunciare al paese un provvedimento gravissimo non mai attuato dal 1848 in poi, qual'e-

³⁹ T. MARCHI, *Il Capo dello Stato nel Governo parlamentare*, «Rivista di diritto pubblico», 1923, I, pp. 265-289.

⁴⁰ T. MARCHI, *Sul concetto di legislazione formale, sanzione regia e rapporti fra Capo dello Stato e Camere*, Milano 1911.

⁴¹ T. MARCHI, *Le luogotenenze generali (1848-1915) nel diritto costituzionale italiano*, Roma 1918.

⁴² T. MARCHI, *Lo Statuto albertino e il suo sviluppo storico*, «Rivista di diritto pubblico», 1926, pp. 187-209 (si tratta della prolusione del 1925 al Corso di diritto costituzionale all'Università di Parma).

⁴³ MARCHI, *Il Capo dello Stato nel Governo parlamentare*, p. 266.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 267.

ra la proclamazione dello stato d'assedio in tutto il Regno, senza essersi prima accertati della precisa intenzione del Capo dello Stato ed averne il consenso»⁴⁵.

Con il rifiuto di firmare lo stato d'assedio il Sovrano avrebbe, per Marchi, «sfata[to] la leggenda, pesante, nella sua leggerezza, come un incubo che il Re debba limitarsi a regnare, non possa e non debba governare»⁴⁶.

Marchi esprimeva, dunque, in maniera esplicita il tentativo confuso di una parte della dottrina costituzionalistica italiana di volgere gli avvenimenti avvenuti nell'ottobre 1922 in favore di un ritorno alla monarchia costituzionale, dove nel «governo democratico fosse garantito un forte, vigoroso potere del Capo dello Stato [...]»⁴⁷. Si tratta in parte della ripresa della polemica contro il parlamentarismo, visto nella sua degenerazione assemblearistica, ma anche contro il rafforzamento del Governo sulla base dei decreti del 1876 e dei 1900, con la richiesta – tipica delle discussioni degli anni Novanta del secolo XIX – della istituzione di un Consiglio privato della corona sulla base del modello inglese⁴⁸. La soluzione di Marchi era dunque favorevole ad un Re che regnasse, ma non governasse personalmente⁴⁹, mentre il Governo avrebbe dovuto godere della doppia fiducia del Capo dello Stato e delle Camere. In contrasto con le posizioni di Ferracciù⁵⁰, che considerava la trasformazione in senso parlamentare fondata sulla consuetudine, Marchi riteneva che il Sovrano, sebbene irresponsabile, fosse invece responsabile giuridicamente di fronte al Paese e doveva essere «davvero organo attivo»⁵¹. Egli, dopo aver sostenuto che la prerogativa regia era la «massima manifestazione del potere pubblico [ed era] potere discrezionale», richiedeva una riforma istituzionale che restituisse ai diversi istituti «il loro giusto valore» al fine di dare «alla nostra Costituzione una nuova

⁴⁵ *Ibid.*, p. 269.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 270.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 272.

⁴⁸ C. MOZZARELLI, "Un'autorità nebulosa come cirri". Il dibattito di fine secolo sul Consiglio privato della Corona e le prerogative regie, «Cheiron», 1996, n. 25-26, pp. 41-57.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 278.

⁵⁰ A. FERRACCIÙ, A proposito di un libro recente su la riforma costituzionale, «Rivista di diritto pubblico», 1924, I, pp. 506-514.

⁵¹ MARCHI, *Il Capo dello Stato nel Governo parlamentare*, pp. 287-288.

gioinezza, al Principato nuova energia, a tutti il senso di una vera, di una sana, di una ordinata felicità»⁵².

Mi sono soffermato sulla posizione di Marchi perché significativa di una parte della dottrina liberal-conservatrice, che per un certo periodo si illuse di poter gestire gli avvenimenti del 1922 sul lato del potere del Capo dello Stato. Nella prolusione universitaria dello stesso autore su *Lo Statuto albertino ed il suo sviluppo storico*, effettuata nel gennaio 1925⁵³ e fortemente influenzata dalla coeva opera di impostazione liberal-nazionale di Arrigo Solmi⁵⁴, si sente, invece, la consapevolezza che la strada non è più solo quella del sonniniiano *Ritorno allo Statuto*, i cui meriti stavano nella sua forma scritta e nella sua flessibilità. Il problema che Marchi affronta è, dunque, quello dei limiti alla modificabilità dello Statuto, una carta in cui – egli afferma – «abbiamo vissuto, come popolo libero e indipendente»⁵⁵.

Più precisamente Marchi – anticipando un tema che Luigi Rossi proporrà nel corso del dibattito sulle trasformazioni istituzionali degli anni Trenta –⁵⁶ si poneva l'interrogativo «sul punto fino al quale l'ordinario potere legislativo nostro possa spingersi nelle mutazioni statutarie; se sempre e in ogni caso il Parlamento nostro possa costituire, ed esso solo, l'organo a ciò competente»⁵⁷. Marchi negava l'onnipotenza parlamentare sulla base della necessità (Romano) o della consuetudine (Ferracciù) per individuare (citando Dicey) «un'insieme di principi, di diritti, di istituzioni fondamentali che costituisce una barriera giuridica insormontabile»⁵⁸. In questo caso Marchi utilizzava una tesi, che aveva già usato durante il triennio liberal-democratico post-bellico⁵⁹, per sostenere che «tutti gli ordinamenti costituzionali [...] contengono un'intima forza di resistenza; rappresentano un ordine chiuso, entro il quale gli organi legislativi, straordinari e normali, possono, giuridicamente, spaziare»⁶⁰.

⁵² *Ibid.*, p. 289.

⁵³ MARCHI, *Lo Statuto albertino e il suo sviluppo storico*.

⁵⁴ A. SOLMI, *La riforma costituzionale*, Milano 1924.

⁵⁵ MARCHI, *Lo Statuto albertino e il suo sviluppo storico*, p. 186.

⁵⁶ L. ROSSI, *La elasticità dello Statuto*, in *Scritti giuridici in onore di S. Romano*, vol. I, Padova 1940, pp. 25-43.

⁵⁷ MARCHI, *Lo Statuto albertino e il suo sviluppo storico*, p. 192.

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 193-202.

⁵⁹ T. MARCHI, *La cosiddetta onnipotenza parlamentare*, Cagliari 1921.

⁶⁰ MARCHI, *Lo Statuto albertino e il suo sviluppo storico*, p. 193.

I limiti alla rivedibilità della Legge fondamentale della Monarchia erano per Marchi la forma unitaria dello Stato di tipo monarchico rappresentativo, con una determinata monarchia, divisione dei poteri, sistema bicamerale, responsabilità ministeriale, principio di libertà⁶¹. In questa specifica prospettiva Marchi richiama la vecchia idea di un ritorno alla «(f)orma- monarchica parlamentare nella sua forma pura, non nelle sue forme degenerative ch'essa venne, in seguito, assumendo: forma monarchico parlamentare [e]non semplicemente costituzionale»⁶². Si trattava del recupero dell'idea dell'accordo tra Corona e Popolo, cosicché il Ministero doveva muoversi nella prospettiva dualistica di mantenere «la costante armonia» tra gli stessi e quando ciò non fosse possibile il Principe, supremo moderatore della vita dello Stato, aveva a sua disposizione gli strumenti della prerogativa⁶³.

In questo contesto il Marchi, che rappresenta in realtà il passato, riteneva che le innovazioni istituzionali potessero concretizzarsi nella riforma del Senato; nell'eliminazione di ogni iniziativa parlamentare in materia di spesa; nella garanzia di indipendenza della magistratura nell'esercizio delle sue funzioni, ma che soprattutto fosse necessario un ritorno ai principi che stavano alla base dello Statuto.

7. Indietro non si torna: le trasformazioni incrementali del regime e il ruolo della Monarchia

La situazione era, però, profondamente mutata e metterà in evidenza come interpretazioni monarchico-costituzionali non avessero concreto fondamento nella nuova situazione. Le discussioni all'interno della cosiddetta Commissione dei Soloni, e prima ancora all'interno del PNF, evidenziarono tuttavia posizioni profondamente differenti, indice di quel dibattito collegato alla trasformazione incrementale dello Stato, che caratterizzerà l'intero periodo fascista⁶⁴.

⁶¹ *Ibid.*, p. 197.

⁶² MARCHI, *Lo Statuto albertino e il suo sviluppo storico*, p. 199.

⁶³ *Ibid.*, pp. 201-202.

⁶⁴ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Relazioni e proposte della nuova Commissione presidenziale per lo studio delle riforme costituzionali costituita con decreto presidenziale 31 gennaio 1925*, Roma, Provveditorato generale dello Stato, Libreria, 1925 (si veda anche l'edizione edita a Firenze, da Le Monnier, nel 1932).

Il dualismo monarco-fascista prospettava, infatti, elementi di continuità nella polemica antiparlamentocratica della seconda metà dell'Ottocento di tipo bonghiano e sonniniano, ma soprattutto l'inserzione di elementi nuovi (ad es. il Gran Consiglio del Fascismo ed il ruolo del Partito), che non potevano essere coperti con lo stanco recupero di ipotesi istituzionali tradizionali.

Sul lato della tradizione si poneva sostanzialmente la relazione *Sui rapporti tra potere esecutivo e potere legislativo*, redatta nell'ambito della Commissione dei diciotto da Domenico Barone. In essa si sottolineava, in primo luogo, come le assemblee politiche non dovessero partecipare al potere esecutivo «né collaborando direttamente con esso né concorrendo alla scelta di coloro cui esso è affidato». Si proseguiva sostenendo che «[i] rapporti tra il Governo e le Camere devono essere dominati dal principio che quello è organo della Corona e non del Parlamento», cosicché «il Governo stesso si debba presumere legittimamente investito del potere finché non privato della fiducia del Re». In questa dimensione «arbitra della situazione [doveva essere] sempre in ogni caso la Corona cui solo, anche di fatto, [doveva] competere la revoca come la nomina dei Ministri»⁶⁵.

In realtà, come osservò il costituzionalista Gaetano Mosca nel corso della discussione parlamentare sul disegno di legge sulle attribuzioni del Capo del Governo alla fine del 1925, il silenzio sulla permanenza del rapporto fiduciario non istituiva una forma di governo monarchico costituzionale di tipo tedesco, come dimostrava la relazione accompagnatoria al disegno stesso. In essa si dichiarava esplicitamente che il Capo dello Stato avrebbe mantenuto in carica il Capo del Governo finché avesse mantenuto il sostegno del complesso di forze economiche politiche e morali che lo avevano portato al Governo⁶⁶.

Una simile ambiguità stette alla base dell'intenso dibattito sulla riforma dello Stato, che impegnò – anche se in modo differenziato – gli attori politicamente rilevanti e la dottrina giuridico-pubblicistica italiana per i tre lustri successivi, accompagnan-

⁶⁵ Si vedano i commenti dello stesso Mussolini in A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino 1965, pp. 57-58; per il testo, si vedano le pp. 350-376.

⁶⁶ Atti Parlamentari, Senato del Regno, XXVII legislatura, P^a sessione 1924-26, *Discussioni*, vol. IV, tornata del 19 dicembre 1925, pp. 4373-4398.

do le riforme incrementalmente del regime. La legge sul Capo del Governo (L. n.2263/1925) e quella sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche (L. n.100 del 1926) costituirono i due primi pilastri costituzionali della nuova entità⁶⁷. Seguirà – escludendo dall'analisi il tema corporativo – la legge sull'ordinamento e le attribuzioni del Gran Consiglio del Fascismo (L. n.2693/1928), che certificherà come la situazione fosse completamente altra rispetto ad un ritorno alla monarchia costituzionale pura.

La dottrina giuspubblicistica italiana partecipò al dibattito, ma solo una parte minoritaria si impegnò, tuttavia, per la trasformazione radicale dei paradigmi metodologici e delle istituzioni, mentre altri continuavano a coprire le novità sulla base della continuità con il passato⁶⁸.

I giovani costituzionalisti, che nel corso degli anni Trenta si posero il tema della dottrina della costituzione senza abbandonare l'alveo della scuola giuspubblicistica nazionale, osservarono le trasformazioni dell'ordinamento italiano ed il suo equilibrio instabile con la consapevolezza che non si poteva tornare indietro nel tempo. In questa prospettiva è opportuno fare riferimento, per quanto attiene al tema oggetto di questa relazione, all'opera prima di Costantino Mortati, redatta sotto la guida di Luigi Rossi e di Sergio Panunzio, per individuare come in essa fosse ben presente il tema metodologico realistico delle zone grigie del diritto costituzionale, ma soprattutto come fosse ben chiaro che lo schema dualistico introdotto dallo Statuto aveva lasciata: «aperta la questione del potere supremo, cioè dell'organo che dovesse avere la direzione politica dello Stato [...]»⁶⁹.

Nel volume vengono richiamati sia le tesi sull'uso legittimo della prerogativa da parte del Sovrano per il raggiungimento dell'accordo tra Re e Popolo (Moncalieri), sia il passaggio al parla-

⁶⁷ E. CROSA, *La dottrina della delegazione di potestà legislativa materiale nel diritto italiano, francese, germanico. Prolusione al corso presso l'Università di Pavia*, «Rivista di diritto pubblico», 1927 (estratto, Tivoli, 1927) e le successive osservazioni (recuperabili negli Studi Lambert) di C. SCHMITT, *L'evoluzione recente del problema delle delegazioni legislative*, «Quaderni costituzionali», 1986, n. 3, pp. 536-550.

⁶⁸ LANCHESTER, *I giuspubblicisti tra storia e politica*.

⁶⁹ MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano* (cit. sulla ristampa, Milano 2000), p. 62.

mentarismo come frutto di consuetudini⁷⁰ in contrasto e con la teoria di Romano (necessità) e con la posizione di Ranelletti avverso alla possibilità della consuetudine nel diritto pubblico. Tuttavia Mortati, influenzato dalla dottrina tedesca ed in particolare dall'opera di Schmitt, notava lucidamente che l'equilibrio tra Re e Parlamento non può essere che il riflesso di una situazione necessariamente transitoria: «il bilanciamento dei poteri elude, piuttosto che risolvere, il problema di ogni forma di governo, il problema cioè dell'organo supremo»⁷¹. Una simile tesi, che si collegava a quelle espresse da Carl Schmitt nel periodo, divergeva sensibilmente dall'impostazione più asettica di Emilio Crosa⁷², condizionata invece – sostanzialmente – dall'opera di Robert Redslob sulla forma di governo parlamentare⁷³ e dalla letteratura francese del periodo (Mirkine-Guetzévitch e Burdeau).

Mortati, da un lato, interpretava in modo corretto la vicenda costituzionale d'Italia sulla base del progressivo accantonamento del Sovrano come logica conseguenza del sistema parlamentare, e ricordava, come nel periodo 1919-20, le riforme della legge elettorale politica del 1919 e del regolamento interno della Camera dell'agosto del 1920 avessero fornito la certificazione formale di una simile realtà. Egli si rendeva, d'altro canto, perfettamente conto dei difetti della forma di governo parlamentare adottata in Italia, cui i decreti sulla presidenza del Consiglio del 1876 e del 1901 non potevano fornire incisiva modifica; difetti che anzi finivano per accentuare essendo frutto degli stessi. «L'effettiva forza del primo ministro, in un regime parlamentare, può sorgere – egli sosteneva – solo sulla base di una rigida disciplina di partito e della omogeneità politica dei membri del Gabinetto», mentre tali elementi vennero via a mancare con l'ampliarsi della classe politica e con il frazionamento dei gruppi⁷⁴.

Di qui la convinzione che: «se il cattivo funzionamento delle istituzioni costituzionali aveva la sua radice nella mancanza delle condizioni e dei presupposti di fatto necessari al regime»⁷⁵ parla-

⁷⁰ *Ibid.*, pp. 62-66.

⁷¹ *Ibid.*, p. 65.

⁷² E. CROSA, *Lo Stato parlamentare in Inghilterra e in Germania*, Milano 1929.

⁷³ R. REDSLOB, *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form*, Tübingen 1918 (poi ripubblicata ed ampliata in francese nel 1924).

⁷⁴ MORTATI, *L'ordinamento del governo*, pp. 71-72.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 72.

mentare, si dovesse agire in profondità rinnovando tutto il sistema dei rapporti fra Esecutivo e Legislativo, senza peraltro richiamare in vita – ciò che sarebbe stato poco durevole – «istituzioni del passato, e soprattutto senza rompere quei nessi organici fra Stato e società»⁷⁶.

Non era ancora completamente chiara a Mortati la soluzione del rapporto tra Corona e Fascismo, ma egli dimostrava di essere consapevole che – all'inizio degli anni Trenta l'ordinamento costituzionale italiano si inseriva nell'ambito di un regime autoritario di massa, caratterizzato dalla sovranità dello Stato – dall'estensione dei compiti statali e dall'ordinamento corporativo.

L'eliminazione della subordinazione del volere regio al volere del Parlamento aveva – ad avviso di Mortati – restituito la nomina del Capo del Governo «alla libera (se pure non arbitraria) determinazione del Sovrano»⁷⁷. La distanza dalle visioni di tipo costituzionale prospettate da Marchi stava soprattutto nell'esplicitazione di due vincoli posti alla scelta del Capo dello Stato. Con il primo, di natura specifica prevista dalla legge sul Gran Consiglio, il Re risultava condizionato formalmente «dall'obbligo [...] di prendere in esame la designazione del Gran Consiglio del fascismo», che per Mortati aveva «lo stesso scopo di quella che, in regime parlamentare, emanava dal Parlamento in caso di crisi»⁷⁸. Con il secondo, il Sovrano veniva, invece, vincolato – come in sostanza aveva ricordato in precedenza Mosca – dalla «necessità di concordanza con quella fondamentale concezione dello Stato, che imprime a questo il suo carattere distintivo, anima di uno stesso spirito tutte le istituzioni e che, con espressione comprensiva, può chiamarsi Regime»⁷⁹.

Mortati fa dunque riferimento ad un *framework* concettuale capace di orientare l'interpretazione costituzionalistica, cui si stava conformando la ricerca dello stesso Crosa⁸⁰, ma a differenza di quest'ultimo, che in quegli anni stava approfondendo il tema centrale

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*, p. 85.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 88.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 90.

⁸⁰ E. CROSA, *Osservazioni sui principi generali come fonte del diritto pubblico*, «Memorie dell'Istituto di esercitazioni nelle scienze giuridico-politiche dell'Università di Torino», 1926, e *Il fattore politico e le costituzioni*, in *Studi di diritto pubblico in onore di O. Ranalletti*, Padova 1931, pp. 149-180.

delle forme di Stato e di governo⁸¹, egli cercherà di fondare il proprio approccio non tanto su principi dommatici dedotti dalla ipostatizzazione di valori storicamente consolidati, quanto dalla forza o dalle forze politicamente rilevanti all'interno del contesto storico-sociale di riferimento.

Il volume di Mortati, pubblicato nel 1931, ma frutto della tesi in Scienze politiche discussa nel 1929, evidenzia in modo chiaro le novità della concezione dell'Autore (che si consoliderà negli anni successivi fino a pervenire al completamento con la prospettazione della teoria della costituzione in senso materiale), ma rappresenta anche plasticamente la natura *in progress* di una situazione costituzionale altamente instabile. In un simile quadro, negli anni successivi la chiarificazione del ruolo sempre più incisivo del partito e la tendenza del regime e di una parte della dottrina ad incrementare gli aspetti totalitari dell'ordinamento, fecero sì che le funzioni esercitate dal Capo dello Stato venissero viste come un potere liminare, atto a salvare il complessivo ordinamento anche a spese dello stesso regime.

8. Conclusioni

L'analisi delle posizioni assunte dalla dottrina durante il fascismo sul ruolo della Corona e sullo Stato del compromesso diarchico esula dai compiti di questa relazione. A conclusione di queste note, come giurista positivo devo osservare che, nella dinamica istituzionale contemporanea, esistono alcune costanti che traggono le stesse forme di Stato ed i regimi e che rendono il dibattito seguito in queste pagine non privo di attualità. In effetti, la dottrina giuspubblicistica del secondo dopoguerra ha operato ricostruzioni della figura del Capo dello Stato nel nostro ordinamento repubblicano proprio sulla falsariga delle posizioni individuate nel periodo della crisi di partecipazione degli anni Venti. Il costituzionalista non può, quindi, prescindere dal farvi riferimento per l'esercizio di una equilibrata attività interpretativa relativa allo stato ed alla dinamica dei rapporti fra i supremi organi costituzionali.

⁸¹ CROSA, *Sulla teoria delle forme di Stato*, «Rivista internazionale di filosofia del diritto», 1931, I, pp.18-22 e Id., *Sulla classificazione delle forme di governo*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, I, pp. 441-472.

Sulla base delle scelte operate dal Costituente con l'ordine del giorno Perassi, interpretazioni consolidate anche a livello internazionale della forma di governo parlamentare di tipo monistico o dualistico si sono, infatti, sovrapposte alla dinamica concreta dei rapporti politici italiani del periodo repubblicano, con la riproposizione di argomentazioni capaci di sottolineare un maggiore o minore rilievo della figura del Capo dello Stato. Nel primo lustro degli anni Cinquanta, alcune delle interpretazioni più autorevoli sul ruolo rivestito dal Presidente della Repubblica nel nostro ordinamento vennero fornite da costituzionalisti come Emilio Crosa⁸² e da Teodosio Marchi⁸³ nella continuità di una riflessione sui compiti espletati dallo stesso in continuità con l'esperienza statutaria, mentre l'instabilità di un sistema parlamentare caratterizzato da formazioni antisistema diede fiato, oltre ad interpretazioni moniste a prevalenza dell'assemblea o del Governo⁸⁴, ad un complesso di posizioni dove al Capo dello Stato veniva attribuita la possibilità di «trasformarsi, in caso di crisi del sistema parlamentare, da capo formale in capo sostantivo dello Stato⁸⁵».

Il potere di risolvere le crisi non veniva più basato sulla prerogativa, ma sulla funzione schmittiana di custode della Costituzione. Durante gli anni Cinquanta, dopo l'articolazione quasi britannica dei rapporti istituzionali fra i supremi organi costituzionali del periodo degasperiano, la crisi della maggioranza centrista e le tensioni provocate dalla prospettata apertura a sinistra finirono, dunque, per rafforzare l'esigenza di recuperare un arbitro o un garante dello stesso ordinamento politico-costituzionale. Gli avvenimenti successivi, anche sulla scorta dell'esperienza francese, dimostreranno la persistente attualità teorica e pragmatica di una simile discussione, ma anche la sua rilevante polemicità.

⁸² E. CROSA, *Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1951, pp. 91-113.

⁸³ T. MARCHI, *Il Capo dello Stato. Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei e A. Levi, Firenze 1959, II, pp. 105-124.

⁸⁴ Per una complessiva analisi delle posizioni, vedi V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare in Italia*, in *Studi in onore di E. Crosa*, Milano 1960, I, pp. 621-628.

⁸⁵ ESPOSITO, *Il Capo dello Stato parlamentare*, in *Studi in onore di E. Crosa*, I, p. 780.

ALBERTO ROMANO

SANTI ROMANO

E LA GIUSPUBBLICISTICA ITALIANA: TEMI E TENDENZE

1. I giuristi dell'età liberale; in particolare: Santi Romano

L'argomento de *I giuristi e la crisi dello Stato liberale (1918-25)*, anche se un po' circoscritto (ma quanto?), a "La giuspubblicistica italiana: temi e tendenze", rimane immenso¹. Il materiale che sarebbe da studiare è sterminato: in una sproporzione assurda con i limiti fisiologici di una riflessione che trovi occasione in una relazione congressuale. Non posso fare a meno, dunque, di vederlo con gli occhi di pochi autori e di poche opere: di quelli e di quelle che mi parrebbero più di spicco; e con citazioni cui, spesso, si attribuisce un significato solo esemplificativo di ben più vasti orientamenti. Tantissime omissioni, perciò, sono inevitabili; e vorrei chiedere venia, quindi, soprattutto di quelle, trope, che apparissero più ingiustificate.

Esporrò l'argomento, soprattutto, attraverso il pensiero di un autore: di Santi Romano; come emerge dallo stesso titolo di queste mie considerazioni, e che si basa principalmente su un dato

¹ Per un primo orientamento, devono essere ricordati il volume curato da A. MAZZACANE, *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, Napoli 1986; e quello curato da A. SCHIAVONE, *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Bari 1990; per ulteriori indicazioni, si rinvia alle ricche bibliografie ivi citate. Ora, inoltre, e tempestivamente rispetto alla stesura definitiva di questa relazione, sono disponibili due altre preziose opere: i due volumi, intitolati *La scienza del diritto pubblico*, in «Biblioteca per la storia del pensiero giuridico moderno» promossa e diretta da P. Grossi, pp. 58-59, Milano 2001, nei quali M. FIORAVANTI ha raccolto numerosi e densi suoi saggi, su *Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, e L. MANNORI - B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Bari 2001, che offre una interessantissima prospettiva storica dello sviluppo della materia, e di cui sono qui più pertinenti le parti quarta e quinta. E poiché le posizioni assunte dai pubblicisti nel periodo qui considerato nascono dalle dottrine degli anni precedenti, specie di scuola orlandiana, per poter dare una maggiore profondità alla prospettiva storica, sarebbe utile consultare l'ampia monografia di G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V. E. Orlando e la giuspubblicistica italiana tra Ottocento e Novecento*, Milano 1980.

oggettivo generalmente riconosciuto: dal rilievo assolutamente dominante della sua opera, reso evidente dall'amplessima bibliografia esistente su di essa², ma anche da due altre ragioni cui si accennerà in seguito.

Per inquadrare la visione che egli ha potuto avere della crisi dello Stato liberale, nell'arco degli anni di cui qui si tiene conto, si deve ricordare che, all'epoca, aveva già pubblicato, oltre che numerosi articoli, i suoi *Principi di diritto amministrativo italiano*³. Questi, da un lato, costituiscono la prima esposizione veramente completa della materia, oltretutto sulla base di una originale partizione sistematica⁴. E, dall'altro, come nota Paolo Grossi, nel suo bellissimo libro sulla *Scienza giuridica italiana*⁵, essi, «rispetto al precedente esperimento di Orlando [il riferimento è ai *Principi di diritto amministrativo* di questo, del 1891], non si tratta di un aggiornamento, si tratta piuttosto di una pagina che viene irrimediabilmente voltata di fronte a (e in conseguenza di) un incalzare della diversa presenza dello Stato nella società, del suo essere divenuto dal ceppo 'glorioso' dello Stato di diritto, anche Stato amministrativo»⁶; perché l'autore «al rigore tecnico appreso alla scuola di Orlando, unisce il salvataggio di una precisa e perenne sensibilità storicistica, registra acutamente il tracciato del mutamento in corso»⁷.

² Cfr., di recente, i due saggi che M. FIORAVANTI ha raccolto nei volumi citati alla nota precedente: *'Stato giuridico' e diritto costituzionale negli scritti giovanili di Santi Romano*, nonché *Stato di diritto e Stato amministrativo nell'opera giuridica di Santi Romano*, I, rispettivamente p. 277 e p. 405; per evitare una mole qui eccessiva di ulteriori citazioni bibliografiche, si rinvia a quelle, assai ricche, ivi contenute; ma, comunque, si deve ricordare specificamente il volume curato da P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, Milano 1977, che riproduce gli Atti di un convegno tenutosi a Milano nel 1975, in occasione del centenario della nascita dell'autore; nonché la monografia di A. TARANTINO, *La teoria della necessità nell'ordinamento giuridico (Interpretazione della dottrina di Santi Romano)*, ambedue con accurate bibliografie dell'autore.

³ Milano, 1ª edizione: 1901; 2ª edizione: 1906; 3ª edizione: 1912.

⁴ Su cui cfr. S. CASSESE, *Guido Zanobini e il sistema del diritto amministrativo degli anni trenta*, «Politica del diritto», a. V (dicembre 1974), n. 6, p. 701.

⁵ Milano 2000, pp. 80, 81.

⁶ Sulla diversità tra queste due opere, si vedano anche le precise considerazioni svolte da FIORAVANTI, *Stato di diritto e Stato amministrativo*, p. 415, dopo aver sottolineato (*ibid.*, p. 406), la "centralità del problema amministrativo nell'opera giuridica di Santi Romano".

⁷ Cfr. SORDI - MANNORI, *Storia del diritto amministrativo*, p. 376, sull'essenzialità dell'amministrazione tra le funzioni dello Stato.

Soprattutto, Santi Romano, all'inizio del medesimo arco temporale, aveva appena pubblicato la sua maggiore opera teorica: *L'ordinamento giuridico* (1917-18)⁸, preceduto, peraltro, da vari scritti che lo avevano anticipato, e, in particolare, da *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e sua legittimazione*, comparso nel 1901⁹. Lasciamo ancora la parola a Paolo Grossi, che, ricordando la sua opera, soprattutto questo suo libro, può parlare della «più straordinaria avventura intellettuale che giurista italiano del Novecento abbia mai vissuto, quella di Santi Romano, del Romano che si interroga sulle ragioni prime del diritto e delle sue radici, oltre lo Stato. Nel tessuto più riposto della società»¹⁰. Ed è molto interessante la tesi di Fioravanti¹¹, secondo la quale «la celebre teoria istituzionistica del diritto di Santi Romano è, in realtà, sul concreto piano delle politiche del diritto, *la teoria ispiratrice dello Stato amministrativo*»; con l'affermazione del suo sforzo «di definire un'autonoma soggettività della pubblica amministrazione, di costituirla come perfetta istituzione, di riportare quindi alla luce la sua 'natura'...*di ordinamento originario*».

Nella riflessione di Santi Romano, dunque, già in quel periodo, coesistevano in perfetto equilibrio tre componenti che è raro trovare unite: la lucidissima consapevolezza, da lui stesso acquisita, della natura dell'ordinamento giuridico, delle ragioni del suo farsi e del suo potersi definire tale; l'acuta percezione della sua storicità: dei fattori politici, ideologici e socioeconomici che ne condizionano i concreti assetti; e la profonda conoscenza del diritto positivo allora vigente.

Inoltre, Santi Romano ci sembra straordinariamente moderno: molto di più dei pubblicisti della sua epoca. Sicuramente, per-

⁸ Comparso in due fascicoli degli «Annali delle Università toscane» e, nel 1918, in un volume edito a Pisa; è del 1946 (Firenze), la seconda edizione, col testo inalterato, ma con ampie note nelle quali l'autore dà conto dei consensi e delle critiche manifestate sull'opera, prendendo posizione nei loro confronti.

⁹ Nel volume LXVIII dell'«Archivio giuridico», e ripubblicato degli *Scritti minori* (1ª edizione, I, Milano 1950, p. 107; 2ª edizione, I, 1990, p. 131); su cui v. le pagine di FIORAVANTI, *Stato giuridico e diritto costituzionale*, p. 310 e ss.; appartengono a questo medesimo filone di riflessioni altri suoi scritti successivi, tra i quali, in particolare, *Rivoluzione e diritto*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano 1947, p. 220 (ristampati inalterati nel 1983).

¹⁰ *Ibid.*, p. 109.

¹¹ *Stato di diritto e Stato amministrativo*, p. 444.

ché aveva visto molto più lontano di loro; e perché, perciò, più facilmente lo possiamo sentire ancora attuale. Ma anche per la modernità della sua prosa: assai chiara e lineare, precisa, concreta, del tutto priva di quegli accenti retorici ai quali talvolta indulgevano suoi contemporanei. E non è elemento da poco.

Infine, della particolare attenzione qui dedicata a Santi Romano, vi è una ragione specifica. L'analisi della sua opera si presta singolarmente bene per lo studio dei problemi che l'intitolazione *I giuristi e la crisi dello Stato liberale* sottintende, in relazione alla delimitazione della materia da considerare agli anni tra il 1918 e il 1925: per l'articolazione degli scritti nei quali il pensiero dell'autore si è sviluppato all'epoca, e per la particolare loro datazione. All'inizio e alla fine di questo periodo, infatti, egli scrisse due opere generali, di diritto pubblico l'una, e più specificamente di diritto costituzionale l'altra, che sembrano quasi offerte come termini per una comparazione tra il prima e il dopo.

Più precisamente, da un lato, poco prima del 1918, l'autore scrisse, per una casa editrice tedesca, un *Italienisches Staatsrecht*, che, però, per le contingenze belliche, non vide mai la luce in Germania¹²; tuttavia, poiché è l'unica trattazione completa dell'intero diritto pubblico italiano degli anni giolittiani di cui disponiamo, fu pubblicata postuma in Italia nel 1988¹³. E, dall'altro, Santi Romano ritornò poi a trattazioni generali, col suo *Corso di diritto costituzionale*, la cui prima edizione nazionale, appunto, è del 1926¹⁴; è da questa edizione che prendono la numerazione le successive¹⁵, benché circolino in antiquariato appunti delle lezioni che tenne all'Università di Pisa nell'anno accademico 1923-24.

¹² La vicenda è stata ricostruita così da S. CASSESE, *Ipotesi sulla formazione dell'Ordinamento giuridico di Santi Romano*, «Quaderni fiorentini», I (1972), p. 243: Santi Romano, nel 1911, su invito di Max Huber, che gli fu girato da Orlando, si impegnò a scrivere per la collana "Das öffentliche Rechts der Gegenwart" da lui curata, ed edita da Mohr, uno «Staatsrecht des Königreichs Italien (Verfassungs- und Verwaltungsrecht)»; l'autore, però, poté comunicare a Huber che era pronta, del resto nel termine contrattuale, con una lettera datata agli inizi di quel tragico agosto 1914; così che questi doveva rispondergli qualche giorno dopo, pregandogli di conservare il manoscritto «vu les circonstances extraordinaires où se trouve l'Europe». Sono a tutti noti gli ulteriori sviluppi del dramma; così che non può stupire che l'opera, in Germania, non fu mai edita.

¹³ *Il diritto pubblico italiano* (col quale titolo sarà qui spesso, ma non sempre citata in alternativa con quello tedesco), Milano 1988.

¹⁴ Padova.

¹⁵ Fino all'ottava, del 1943.

Santi Romano, nel *Corso* del 1926, riprese larghissimamente l'*Italienisches Staatsrecht* del 1914. È per la datazione di queste due opere, perciò, che esse costituiscono ottimi ed agevoli termini di riferimento per la ricostruzione dello sviluppo del suo pensiero, nel corso degli anni che qui si sono presi come quelli della crisi dello Stato liberale. Durante i quali, tuttavia, le sue opinioni, le sue ricostruzioni del diritto positivo, cambiarono pochissimo: praticamente, solo quel tanto che era imposto da quegli interventi del legislatore, di cui necessariamente doveva tenere conto. Con una linea di continuità che condivisero altri importanti autori; e della quale si tenterà in seguito di offrire una spiegazione¹⁶.

2. *Stato, e Stato nazionale*

Non si può parlare degli orientamenti dei giuspubblicisti di quegli anni, senza ricordare, anzitutto, alcuni tratti essenziali del loro panorama concettuale.

Al centro del quale, il ruolo assolutamente preponderante era svolto dalla figura dello Stato¹⁷: in modi salienti e in misura assai

¹⁶ Per la comprensione del suo pensiero in quegli anni, d'altra parte, sono illuminanti altri suoi scritti assai successivi: i suoi ultimi. Ci si riferisce qui, più che alla già citata seconda edizione dell'*Ordinamento*, del 1946, e ai già ricordati *Frammenti di un dizionario giuridico*, che sono del 1947, ai *Principi di diritto costituzionale generale* (Milano: I edizione: 1945; II edizione: 1946): perché sono stati scritti nel periodo, per così dire, del vuoto delle istituzioni. Di questi *Principi*, è particolarmente significativa la data del "Finito di stampare" della seconda edizione: 31 maggio 1946, ossia due giorni prima del referendum, appunto, istituzionale. Sono stati scritti, cioè, quando erano ancora ignote quali linee fondamentali del vecchio ordinamento sarebbero sopravvissute, e quali altre, viceversa, si sarebbero imposte nel nuovo. Essi costituiscono un modello assai importante, di come si possa formulare un testo di diritto costituzionale, per un verso sganciato da un ordinamento concreto, ma, dall'altro, frutto della ricezione della cultura europea dell'epoca; in particolare, di quella non toccata dalla rottura che negli anni '30 si ebbe in Germania. È proprio per il piano in un certo senso astratto di questi *Principi*, che essi meritano di essere tenuti presenti nella lettura dell'*Italienisches Staatsrecht* del 1914; perché fanno distinguere meglio le forti connessioni con quella cultura, dei tratti con i quali l'autore aveva ricostruito il nostro ordinamento dell'epoca.

¹⁷ S. CASSESE, *Lo Stato, "Stupenda creazione del diritto" e "Vero principio di vita", nei primi anni della Rivista di diritto pubblico (1909-1911)*, «Quaderni fiorentini», vol. 16 (1987), p. 501; in questo titolo, l'autore riprende parole di Santi Romano, che saranno più ampiamente riportate in seguito.

maggiore dei giorni nostri¹⁸, anche perché, all'epoca, si intravedeva solo il sopravvenire di quei fattori che oggi ci appaiono le più incisive cause di un suo indebolimento; e, quindi, di una sua sostituzione con altri ordinamenti generali e sovrani, se non addirittura, ma questo è assai più futuribile, con soluzioni alternative perfino a questi¹⁹.

Non bisogna dimenticare, d'altra parte, che la centralità dello Stato era anche il portato del giuspositivismo allora dominante: che, dal nostro punto di vista, si traduceva in un gius-statalismo trionfante. Se si considera che sarà proprio il Santi Romano dell'*Ordinamento giuridico*, a porre basi fondamentali per il suo superamento, d'altra parte, ci si può stupire che questo medesimo autore, in tanti suoi scritti (non certo in tutti!), abbia dato tanto rilievo alla figura dello Stato. Ma, al riguardo, si deve tenere conto che è necessario distinguere almeno tre prospettive. Quella del giurista che analizza il fenomeno giuridico in termini generali, ossia senza porsi all'interno di uno specifico ordinamento; e che, considerandolo col distacco, per così dire, dell'entomologo che studi un termitaio, rileva che lo Stato è solo uno nel panorama della pluralità teoricamente infinita dei macro e dei microcosmi giuridici. Quella del giurista che ricostruisce e valuta questi ultimi, collocandosi nel punto di vista di una categoria o di uno solo di essi: gli Stati, appunto, all'epoca sicuramente le istituzioni che erano considerate più rilevanti sul piano storico. E, infine, quella del giurista che si sente coinvolto nel problema della loro sopravvivenza, o, meglio, di quella del proprio: fino a sentirlo di importanza vitale.

I dati relativi al rilievo dominante dello Stato nella riflessione dei giuspubblicisti di allora, sono troppo noti perché sia anche solo opportuno darne conferma. Ma è tutt'altro che inutile precisare alcuni caratteri, qui di particolare interesse, con i quali essi lo disegnavano.

Anzitutto. Tra le ultime decadi dell'800, e l'inizio del '900, il Regno d'Italia, nella sua costituzione c.d. materiale (per usare un termine significativo, anche se se ne può discutere il rigore scientifico), subì profonde e importanti trasformazioni. Fu l'epoca del-

¹⁸ Cfr. ancora di CASSESE, lo scritto del 1988, oltretutto, come al solito, assai informato, dedicato a *Fortuna e decadenza della nozione di Stato. Scritti in onore di M.S. Giannini*, I, p. 91.

¹⁹ Per la comprensione del riferimento, cfr. ancora di P. GROSSI, *Un diritto senza Stato (La nozione di autonomia come fondamento della Costituzione giuridica medievale)*, «Quaderni fiorentini», 25 (1996), p. 267.

la sua costruzione (per parlare utilizzando stereotipi classificazioni scolastiche), come monarchia parlamentare²⁰, da quella solo costituzionale, e prima ancora assoluta (in riferimento al Regno di Sardegna, oltre che ad altri Stati pre-unitari). Per una evoluzione che avvenne solo fattualmente, ossia senza modifiche formali dello Statuto Albertino; ma che, ciò nonostante, implicava comunque, tra l'altro, la soluzione di un problema anzitutto politico, e quindi giuridico, di prima grandezza: l'esigenza del superamento della collocazione della figura del monarca, del principe, come elemento non solo superiore, ma anche esterno, allo Stato medesimo; e, conseguentemente, del dualismo tra l'uno e l'altro.

L'obiettivo veniva raggiunto attribuendo allo Stato tratti particolari, nei quali, tuttavia, confluivano anche ben altre evoluzioni concettuali e ben altri orientamenti. Così, anzitutto, lo Stato come entità essenzialmente giuridica; lo Stato come ordinamento giuridico; che regola, appunto giuridicamente, anzitutto la sua organizzazione; con le sue norme, ma, prioritariamente, in quanto esiste, e per i modi ed i tratti con i quali storicamente è venuto ad esistere; ciò che si risolve, appunto, nel suo essere istituzione e istituzione originaria. Di qui, il suo carattere assolutamente oggettivo: che supera, perciò, ogni personalismo; specie di soggetti che potessero essere visti come rispetto ad esso estrinseci. Quindi, l'assunzione da parte sua della propria personalità: come soggetto che doveva essere in primo luogo unificante, per potersi porre, poi, come unitario. Così emerge «l'impersonalità del potere pubblico, o, meglio, la personificazione del potere stesso per mezzo dello Stato, concepito esso stesso come persona: ecco il principio fondamentale del diritto pubblico moderno»²¹. Perciò,

²⁰ Sulla crisi di questo modello e, in particolare, di quella doppia responsabilità del Governo nei confronti del Parlamento e della Corona che ne costituiva tratto essenziale, in seguito alla approvazione della l. 24 dicembre 1925, n. 2263, sulle attribuzioni e le prerogative del Capo del Governo, si vedano ora le incisive considerazioni nella relazione di M. FIORAVANTI, *Mosca, Orlando e la crisi dello Stato liberale*. *

²¹ S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Discorso inaugurale dell'a.a. 1909-10 nella R. Università di Pisa, ora in *Id., Scritti minori*, 2ª edizione, I, p. 379; il passo richiamato, a p. 382, prosegue con parole che meritano ugualmente di essere riportate, anche se solo in nota, per non appesantire il testo: «una persona immateriale, ma pur reale; un'entità non fittizia e immaginaria, ma che, pur non avendo corpo, riesce per mezzo di delicati e meravigliosi congegni giuridici, a formarsi, manifestare e imporre una propria volontà: non ombra o spettro, ma vero principio di vita».

lo Stato «stupenda creazione del diritto, che ad una facile critica è sembrato che non abbia altra consistenza che quella di una fantasia poetica, ma che, invece, frutto di un lungo e sicuro processo storico, ha dato vita ad una grandezza sociale... maggiore di ogni altra e più di ogni altra attiva e potente»²².

Si tornerà in seguito su questa concezione dello Stato, e su una almeno delle conseguenze che ne derivano nella ricostruzione del diritto positivo. Ma, ora, pare importante ricordare subito un altro aspetto saliente della figura di Stato che avevano i giuristi qui considerati: per loro, il loro Stato era fortemente connotato dall'essere in primo luogo uno Stato nazionale. E, ovviamente, in riferimento all'allora ancor giovane Stato nazionale italiano, concretatosi pochi decenni prima nel Regno d'Italia. Va tenuto conto, inoltre, e in particolare modo, che la crisi dello Stato liberale li colse quando erano largamente impegnati nel concorrere al suo sviluppo e consolidamento: con l'obiettivo, allora fortemente sentito, e nella speranza, allora vissuta come un fattore vitale, che pure l'Italia potesse avere, come nazione, un destino paragonabile a quello degli altri Stati nazionali continentali, anche oltre i limiti che successivamente non abbiamo superato; perciò, l'esigenza di salvaguardare uno Stato siffatto, nel presente, ma soprattutto per il futuro, era sentita come assolutamente prioritaria, rispetto a quella di mantenere certe altre sue caratteristiche: fosse anche il suo carattere liberale (ma a quell'epoca questo ancora non pareva in pericolo).

Il carattere nazionale del Regno d'Italia di allora, e la sua affermazione, è un aspetto che troviamo in tanti autori. Naturalmente, in Vittorio Emanuele Orlando. In primo luogo, nell'Orlando che si accingeva a curare il "suo" *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*; nella cui Prefazione, datata Palermo, 1° gennaio 1897, nel vol. I (che, viceversa, nella sua copertina, è datato 1900), ne è esposto chiaramente il programma: non solo la formulazione su basi scientifiche del diritto pubblico, in quanto pubblico, ma anche la costruzione del diritto pubblico italiano, in quanto diritto nazionale; e la formazione di una scuola di giuspubblicisti italiani, in quanto scuola nazionale.

²² Ma Santi Romano parlerà con altri accenti in uno scritto successivo, del 1917, dal titolo significativo *Oltre lo Stato*, di cui si dirà ancora; quindi, dopo le meditazioni che portarono, in quello stesso anno, alla pubblicazione dell'*Ordinamento*.

E, quindi, in Santi Romano, suo allievo: mai nazionalista, ma, ed è tutt'altra cosa, sempre sensibile alla propria identità nazionale, e al valore di questa.

Per una sensibilità che, anzitutto, è nettamente percepibile nel suo porsi rispetto al diritto e alla cultura giuridica straniera: a cominciare da quella tedesca, che conosceva benissimo²³; perché dialogava con essa non solo senza complessi, ma anche meno come singolo autore, e ben di più come appartenente ad una propria scuola nazionale: scuola che proponeva con dignità pari alle altre.

Questo atteggiamento è rilevabile già nel Santi Romano giovanissimo, che, partecipe del «Trattato» diretto dal suo maestro fin dal primo volume, con la monografia su *La teoria dei diritti pubblici soggettivi* (tema che Orlando gli suggerì già per la tesi di laurea), analizzava la materia con piena autonomia di giudizio: anche nei confronti di Georg Jellinek, citato fin dalla prima nota, in quanto autore della innovativa monografia sullo stesso tema, che è del 1892, e che, quindi, allora era ancora recente²⁴.

Ma è nell'*Italienisches Staatsrecht* del 1914, e proprio nei confronti del mondo germanico (però ancora l'Italia non era entrata in guerra), che questo suo atteggiamento viene a più completa maturazione: è in questa opera, infatti, che emerge con maggiore nettezza il suo porsi come autore di uno Stato, di un ordinamento e di una scuola nazionali, nei confronti di autori di uno Stato, di un ordinamento e di scuole diverse. Egli, infatti, spiega ai tedeschi, ai quali, come si è detto, il libro era destinato, quale fosse il nostro diritto pubblico e la sua dottrina; e glieli esponeva, facendo chiaramente intendere quanto per più aspetti lo ritenesse superiore al loro²⁵.

D'altra parte, non si può pensare che nell'atteggiamento dei nostri giuspubblicisti negli anni della crisi dello Stato liberale,

²³ Cfr. FIORAVANTI, 'Stato giuridico' e diritto costituzionale, p. 304.

²⁴ Sulla presa di distanza del SANTI ROMANO dei *Diritti pubblici soggettivi*, rispetto alla monografia di Jellinek, e sul diverso orientamento da lui manifestato in più punti, cfr. FIORAVANTI, *Stato di diritto e Stato amministrativo*, p. 415; e anche 'Stato giuridico' e diritto costituzionale, p. 303; per la continuità del pensiero dell'autore, cfr. il *Diritto pubblico italiano*, p. 83, e il *Corso di diritto costituzionale*.

²⁵ Si potrebbe aggiungere: perché più vicino al modello che, come si è detto, teorizzò nei *Principi di diritto costituzionale generale* del 1945-46; comunque, un esempio importante di questo atteggiamento dell'autore, sarà ricordato in seguito, a proposito della configurazione giuridica della Corona.

nell'opera e nel ruolo che si assegnavano come loro propri, di rafforzamento del Regno d'Italia come Stato nazionale, non contasse, e anzi talvolta non incombesse, la visione, e spesso la preoccupazione della nostra collocazione nel contesto internazionale: specie tra il 1914 e il 1918. Anche se questa visione e questa preoccupazione normalmente non veniva esplicitata nei loro scritti giuridici. Ma, del resto, non sempre; da questo punto di vista, va ricordato almeno un altro scritto di Santi Romano, prima già citato: *Oltre lo Stato*²⁶, il più "politico", sembra, nella sua intera opera. Lì l'autore rilevò che alcuni Stati, quali l'Inghilterra e gli Stati Uniti, e, quindi, la Germania, tendevano a porsi «come i centri propulsori nonché i nuclei fondamentali di mondi o sistemi politici molto più vasti»; e guardò con molta preoccupazione a quello che lui vedeva come il tentativo tedesco (si era allora in piena guerra mondiale), di egemonizzare l'Europa: deformazione dell'idea kantiana di un ordinamento cosmopolitico come mezzo di superamento dei conflitti bellici. Sono le pagine conclusive di questo scritto, ad apparire qui di maggior interesse; quelle nelle quali, pur non nominando mai il Regno d'Italia esplicitamente, pare interrogarsi su quale possa essere, di fronte alle maggiori potenze economiche e militari, la sua specifica missione storica: posto che riteneva che uno Stato che non ne avesse, che non avesse la forza di averne, si condannasse già solo per questo alla decadenza²⁷.

La sottolineatura del carattere nazionale dello Stato, delle sue esigenze di sopravvivenza e di sviluppo in quanto tale, ci possono

²⁶ Ora in *Scritti minori*, 2ª edizione, I, p. 419; il passo che si citerà letteralmente è a p. 423; i timori nei confronti della Germania sono espressi a p. 427.

²⁷ E, conseguentemente, in relazione a tale missione dello Stato, di ogni Stato, ma, ovviamente, soprattutto del nostro, «occorre che esso dia continuamente e manifestamente segni della propria energia: specialmente di quella energia morale, di cui non mai come adesso sentiamo tutti l'altissimo valore, per potere, completamente restituiti a noi stessi, proseguire sulla via del nostro destino. Anche noi potremmo allora, intendendolo nel senso più civile e più umano, far nostro il motto: oltre lo Stato». Da maggiori significato allo scritto ora citato, la criticità del momento nel quale probabilmente fu letto, e le sue contingenze belliche alle quali l'autore pare velatamente alludere: era, infatti, il *Discorso inaugurale* dell'a.a. 1917-18 del R. Istituto di Scienze Sociali "Cesare Alfieri" di Firenze, dove, cattedratico all'Università di Pisa, insegnava per incarico; quindi, fu detto, presumibilmente, nel novembre, ossia dopo pochi giorni da Caporetto, che è del 24 ottobre.

apparire, oggi, quanto mai remote. Ma ciò non ci autorizza a prescindere nella ricostruzione del panorama concettuale dei giurispubblicisti di allora, e a non tenerne conto per la comprensione di vari loro atteggiamenti di fronte allo sviluppo degli eventi.

3. *La crisi dello Stato liberale: il parlamentarismo e la rappresentanza politica*

Si tende a far derivare la crisi dello Stato liberale di quegli anni²⁸, in primo luogo, dalla degenerazione del Parlamentarismo²⁹; e ancor più, e a monte, dalla crisi dei rapporti di rappresentanza politica in forza dei quali veniva costituito il Parlamento.

Su queste cause, il giurista, il puro giurista, il giurista che circoscriva il suo ruolo alla ricostruzione del diritto positivamente vigente, potrebbe solo rilevare che esse ricadono assai largamente al di fuori della sua prospettiva concettuale; e ciò, soprattutto entro il periodo qui considerato. Almeno nel senso che, come si dirà meglio, era ancora salvo, allora, il principio di legittimità, inteso come l'esigenza dell'osservanza della *regula juris* anche da parte delle autorità pubbliche. E anche nel senso che le libertà statutarie, e comunque tutelate da tale regola, non avevano subito ancora compromissioni maggiori di quelle loro impresse dalle esigenze belliche. Tutto questo, almeno fino al 1925: fino a quando il Fascismo rompe con i partiti con i quali in qualche misura aveva collaborato fino ad allora, per assumere il Governo in esclusiva, con immediate e profonde incidenze sulla impostazione e sui contenuti della legislazione successiva; per la cronistoria degli avvenimenti, e per questo rilievo, è illuminante la ricostruzione che ne fa Alfredo Rocco³⁰, nella breve introduzione al volume *La trasformazione dello Stato*, dal significativo sottotitolo

²⁸ Sui significati dell'espressione, e sulle cause del fenomeno, cfr. la relazione di P. POMBENI, *Caratteri della crisi dello Stato liberale fra dopoguerra e fascismo*.

²⁹ Cfr., recentemente, e orientativamente rispetto ad una letteratura assai vasta, il ricco scritto di M. D'ADDIO, *La crisi dello Stato liberale e l'avvento dello Stato fascista*, che viene qui citato da «Il Politico», 1999, a. XLIV, n. 4, pp. 501-561; nonché, dello stesso autore, la relazione in questo convegno su *Partiti e Stato*.

³⁰ Sulla cui opera, è d'obbligo il richiamo a P. UNGARI, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica del Fascismo*, Brescia 1963 (ristampa del 1974).

*Dallo Stato Liberale allo Stato Fascista*³¹, il quale prima ricorda come già innovative alcune leggi che, tuttavia, non possono dirsi fasciste³²; e, quindi, raccoglie nel volume stesso le sue relazioni in qualità di Guardasigilli, alle leggi che hanno viceversa in modo assai netto quel carattere, o alle quali glielo attribuisce, la cui serie comincia, appunto, in quell'anno. D'altra parte, si deve ricordare che ancora nella "Carta del lavoro", che è del 1927, si può leggere l'affermazione (par. VII), secondo la quale «lo Stato corporativo considera l'iniziativa privata nel campo della produzione come lo strumento più efficace e più utile nell'interesse della Nazione»; con la conseguente enunciazione di un principio (par. 9), che oggi si direbbe di genuina sussidiarietà orizzontale, secondo il quale «l'intervento dello Stato nella produzione economica ha luogo soltanto quando manchi o sia insufficiente l'iniziativa privata» (oppure, con una riserva oggi assai meno attuale, «quando siano in giuoco interessi politici dello Stato»)³³.

Ed un siffatto giurista, allora, dovrebbe rinviare l'analisi di quelle cause stesse, piuttosto, ai politologi, nei vari e lati significati che si possono dare a questa loro qualificazione. Al massimo, potrebbe azzardarsi a notare che crisi del Parlamentarismo, e della rappresentanza politica, più che sul carattere liberale dello Stato, verrebbero ad incidere sul suo carattere democratico. Potrebbe arrivare a sottolineare la duplicità di significati che possono essere attribuiti alla espressione "Crisi dello Stato liberale": altro è crisi di quello Stato, inteso come modello di Stato dell'età liberale, come modello di Stato assai ricco per profili e implicazioni;

³¹ «La Voce», Roma 1927.

³² In particolare, la riforma della scuola di Gentile, le leggi finanziarie di De Stefani, e le leggi sulle circoscrizioni giudiziarie, e, soprattutto, sulla unificazione della Cassazione civile; per l'individuazione delle basi culturali di quest'ultima, va ricordato che l'esigenza del superamento della pluralità delle Corti che, impropriamente, si diranno regionali, costituì il *Leit-Motiv* della poderosa opera di P. CALAMANDREI, *La Cassazione civile*, edita in due volumi nel 1920 (Milano-Torino-Roma), e ripubblicata nei voll. VI e VII delle *Opere giuridiche*, edite da Morano a partire dal 1965, a cura di M. CAPPELLETTI (dai quali sarà citata): cfr., in particolare, la *Prefazione* (nella quale, inoltre, il problema nazionale emerge con evidenza, e l'autore ne parla con accenti non dissimili da quelli di Santi Romano), nonché la p. 675 del vol. VI, e il capitolo conclusivo riportato nel vol. VII, p. 371.

³³ Cfr. R. CAVALLO PERIN, *La concessione di servizio pubblico locale*, Torino 1998, p. 31, che richiama, su tale principio, alcune decisioni del Consiglio di Stato del 1915 e del 1916.

altro è crisi del suo carattere liberale, il quale potrebbe sopravvivere di per sé pure nel tipo di Stato che ne costituisca il superamento, sia pure con limitazioni e con mutamenti dovuti quanto meno al giuoco delle interdipendenze con gli altri, mutati tratti: da questo punto di vista, crisi dello Stato liberale e crisi del carattere liberale di uno Stato, sono due concetti che, per quanto intimamente connessi, non coincidono completamente. Senza potersi spingere, specie in una occasione congressuale, ad aggiungere un alcunché, sui rapporti tra i concetti di carattere democratico e di carattere liberale di uno Stato: sicuramente non sovrapponibili da un lato, sicuramente interagenti reciprocamente in modo molteplice e assai forte dall'altro; giacché, oltre che entrare in campi che non sono quelli suoi propri (e che campi!), dovrebbe preliminarmente indicare quali definizioni intenderebbe selezionare di ambedue, tra le infinite che ne sono state proposte. Potrebbe, e dovrebbe arrivare, peraltro, almeno a questa precisazione: di sicuro uno Stato di diritto non ha necessariamente, per questo suo solo tratto, un carattere liberale, giacché la *regula juris* che vi vige, potrebbe essere assolutamente illiberale; ma non vale la reciproca: non può sussistere, non può sopravvivere il carattere liberale in uno Stato, che non sia e non rimanga anche uno Stato di diritto; perché la mancanza, o la debolezza, o la generale inosservanza di quella regola, inevitabilmente lo compromette.

Tuttavia, anche quel giurista non può non accennare qualche minima notazione, sulla crisi della rappresentanza politica: perché è il fattore che più direttamente veniva a incidere su quella figura di Stato, che si è visto essere dominante nel panorama concettuale dei giuristi dell'epoca qui considerata.

Va subito premesso che ricade comunque al di fuori delle prospettive di queste riflessioni, l'analisi della situazione politica in senso stretto di quegli anni: la considerazione della geografia delle forze politiche, delle loro divisioni, riserve e reciproci veti, cause che, poi, contribuiscono non poco all'avvento del Fascismo. Di quella crisi, nei limiti nei quali, viceversa, può essere considerata, è più immediatamente percepibile un primo livello: quello dei sistemi elettorali propriamente detti. Ed è l'aspetto sul quale il giurista ha meno da dire; se non osservare, forse, e limitandosi a questo rilievo, che in alcun caso potrebbe essere sottovalutata la rilevanza del vero e proprio trauma che subì larga parte degli studiosi della materia, e, in genere, della classe allora dirigente, per

il passaggio dal sistema uninominale ad altri più coerenti con la generalizzazione dell'elettorato attivo almeno maschile, e col conseguente emergere di organizzazioni politiche di massa³⁴: al riguardo, non resta che rinviare alla incisiva relazione, che abbiamo appena sentito, di Maurizio Fioravanti³⁵.

Però, della crisi della rappresentanza politica³⁶, vi era un fattore assai più profondo e intrinseco: la contestazione della idoneità, o, almeno, della sufficienza dei sistemi elettorali in senso tecnico, nuovi o vecchi che siano, ad assicurarla validamente. Da tante voci si invocava il riconoscimento, a tal fine, della rilevanza dei fattori e dei soggetti produttivi, in quanto tali, in una gamma di orientamenti che vanno dal sindacalismo al corporativismo. Sarebbe assai arbitrario non tener conto delle differenziazioni rilevabili tra di essi; e, in particolare, e tra l'altro, non distinguere tra le tendenze ad attribuire ad organizzazioni sindacali e produttive in senso lato, spazi di autonomia di regolazione dei rapporti che vi fanno capo, pur nei confronti di Camere di cui non veniva contestata l'elezione a suffragio universale e diretto: secondo un modello di sindacalismo che troveremo poi soprattutto negli anni '70; e le tendenze ad inserirle addirittura nel procedimento di formazione di almeno una Camera, in alternativa a quel suffragio: secondo il modello che sfociò nel 1939 nella sostituzione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni alla Camera dei Deputati. Ma è indubbio che vi era un tratto che li accomunava tutti: lo scetticismo sulla possibilità che quei sistemi elettorali potessero portare, almeno da soli, ad una rappresentazione efficace di quella che era realmente la società, le forze vive che vi operavano, i dinamismi che la facevano evolvere. Per chi si è formato nella cultura che risolve il principio democratico nell'elezione a suffragio universale e diretto di ambedue le Camere (o, eventualmente, ma non incontestatamente, del Capo dello

³⁴ Sulle quali vedi la precisa radiografia contenuta nella relazione di M. D'ADDIO, *I giuristi e la crisi dello Stato liberale*.

³⁵ *Mosca, Orlando e la crisi dello Stato liberale*.

³⁶ Per un primo approccio ad una letteratura vastissima, si vorrebbe rinviare, orientativamente, al bel volume curato da P.L. BALLINI, proprio per la Biblioteca Luzzattiana di questo Istituto (*Fonti e Studi* n. 5, 1997): *Idee di rappresentanza e sistemi elettorali in Italia tra Otto e Novecento*; e, ora, il volume curato da N. ZANON - F. BIONDI, Milano 2001, che raccoglie gli Atti del convegno tenutosi a Milano il 16-17 marzo 2000, su *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*.

Stato o del Governo), non può non rimanere sorpreso di quanti e quali diverse tendenze emergessero (già) allora.

Va anche aggiunto, tuttavia, che questa identificazione, all'epoca, era assai meno acquisita: da un lato, il diritto di voto, come ben si sa, solo alla vigilia della prima guerra mondiale diventò generale, e solo per così dire, perché ne erano escluse le donne. E, dall'altro, nella formazione della *regula juris* per eccellenza, della legge, cioè, il ruolo della Camera dei Deputati, del resto direttamente rappresentativa solo entro quei limiti, era tutt'altro che esclusivo: vi concorrevano anche un Senato di nomina regia, ma che, d'altra parte, tenuto conto delle categorie entro le quali venivano selezionati i senatori, in effetti era in un certo senso rappresentativo di gruppi e strati della società; esso, in questo modo, costituiva già un modello, e un modello reale e realmente operante, di organo con competenze legislative non elettivo, ma, ciò non di meno, non privo di una propria capacità di rappresentanza, seppur indiretta. E, infine, era necessaria anche la sanzione regia, che costituendo un elemento costitutivo della legge medesima, aveva una incidenza giuridica assai superiore a quella della attuale promulgazione presidenziale.

Comunque, per la ricostruzione di quelle tendenze con la sinteticità qui imperativamente imposta, si vorrebbe richiamare il denso articolo di Sabino Cassese e Bruno Dente, *Una discussione del primo ventennio del secolo: lo Stato sindacale*³⁷; i quali, dopo aver ricordato le prese di posizione, tra quelle di tanti altri³⁸, di Mosca, in uno scritto del 1925³⁹, e di Giuseppe Capograssi, in scritti del 1921 e del 1922⁴⁰, si soffermano sulle proslusioni che quattro

³⁷ «Quaderni storici», n. 18 settembre-dicembre 1971, p. 943; assai ricco di spunti è anche l'articolo di L. MANGONI, *La crisi dello Stato liberale e i giuristi italiani*, nel già citato volume del 1986, su *I giuristi e la crisi dello Stato liberale*, a cura di A. MAZZACANE, p. 27; e, ora, la relazione di D'ADDIO, *I giuristi e la crisi dello Stato liberale*.

³⁸ Certo, non solo in Italia; sull'ampiezza del fenomeno anche all'estero, e per le connotazioni ben più accentuate che assunse in Francia, cfr. CASSESE - DENTE, *Una discussione del primo ventennio del secolo: lo Stato sindacale*, p. 947, che, sul versante dottrinario, ricordano soprattutto il L. DUGUIT di *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'État*, Paris 1908; nonché MANGONI, *La crisi dello Stato liberale e i giuristi italiani*, p. 35, che ci ricorda che DUGUIT aveva pronosticato perfino la sostituzione del Comune con associazioni basate «sulla forza produttiva, sul mestiere, sull'attività economica».

³⁹ *Stato liberale e Stato sindacale*, poi inserito in *Partiti e sindacati nella crisi del regime parlamentare*, Bari 1949, con altre precedenti scritti di segno assai diverso.

⁴⁰ *Riflessioni sulla autorità e la sua crisi*, e *La nuova democrazia diretta*, ambedue ora in *Opere*, Milano 1956.

eminenti giuristi dell'epoca scelsero di dedicare tra il 1910 e il 1924, appunto, allo *Stato sindacale*, analizzandone le convergenze e le divergenze, anche metodologiche: Oreste Ranalletti⁴¹ e Alfredo Rocco⁴² nel 1920, e Vittorio Emanuele Orlando⁴³ nel 1924.

E, naturalmente, Santi Romano: con la sua già citata prolusione pisana del 1909, dal titolo *Lo Stato moderno e la sua crisi*. Che aveva visto prima degli altri i fenomeni che si venivano manifestando. E che li aveva visti in modo assai più perspicuo⁴⁴. Perciò, lasciamogli ancora la parola: «La crisi, dunque, dello Stato attuale si può ritenere che sia caratterizzata dalla convergenza di questi due fenomeni, l'uno dei quali aggrava necessariamente l'altro: il progressivo organizzarsi sulla base di particolari interessi della società che va sempre più perdendo il suo carattere atomistico, e la deficienza dei mezzi giuridici e istituzionali, che la società medesima possiede per fare rispecchiare e valere la sua struttura in seno a quella dello Stato»⁴⁵; «un principio sembra a noi che risulti sempre più esigente e indispensabile: il principio, cioè, di una organizzazione superiore che unisca, contemperi e armonizzi le organizzazioni minori in cui la prima va specificandosi. E questa organizzazione superiore potrà essere e sarà ancora per lungo tempo lo Stato moderno»⁴⁶; «certo nessuno può oggi credere che la nostra vita costituzionale abbia trovato quelle forme nelle quali possa sperare di adagiarsi per un tempo indefinito. Forme nuove nasceranno, e molte delle vecchie saranno trasfor-

⁴¹ *I sindacati e lo Stato*, ora in *Scritti giuridici scelti*, 1992, I, p. 369.

⁴² *Crisi dello Stato e sindacati*, ora in *Scritti e discorsi politici*, Milano 1938, prolusione al corso che teneva presso l'Università di Padova.

⁴³ *Lo Stato sindacale nella letteratura giuridica contemporanea*, ora in *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940), coordinati in sistema*, Milano 1940, p. 319.

⁴⁴ Cfr. le comparazioni di CASSESE e DENTE, nei confronti soprattutto delle altre prolusioni citate, *Una discussione del primo ventennio del secolo: lo Stato sindacale*, p. 958; e della MANGONI, anche in riferimento ad altri scritti di ORLANDO (*Sul concetto di Stato*, del 1910, e la famosa prolusione del 1889, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, ambedue, ora, in *Diritto pubblico generale*, rispettivamente p. 221, e p. 21), *La crisi dello Stato liberale*, p. 32; cfr., inoltre, la relazione di D'ADDIO, *I giuristi e la crisi dello Stato liberale*.

⁴⁵ Cfr. le pp. 393 e 394 del vol. I degli *Scritti minori*, nella 2ª edizione del 1990, dalla quale è tratta la numerazione.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 395; sui timori e le speranze dell'autore circa la tenuta dello Stato, cfr. anche i rilievi di D. VENERUSO, *Gentile e il primato della tradizione culturale italiana*, Roma 1984, p. 13.

mate. Ma che cosa in particolare ci riserbi il futuro nessuno può seriamente pretendere di conoscere»⁴⁷. Qui ritroviamo filoni dell'opera dell'autore, che si erano prima rilevati. Pur nella astrazione metodologica del giurista che studia le istituzioni così come sono oggettivamente, la consapevolezza dei fattori politici, sociali, economici che le condizionano nel loro sorgere e divenire. E il considerarle tali: già inquadrando il fenomeno giuridico nella teoria istituzionale del diritto, e della pluralità degli ordinamenti giuridici, che egli stava maturando in quegli anni, e che esporrà poi compiutamente nella sua opera maggiore del 1917-18. È più che intuibile che egli tendesse a vedere come istituzioni settoriali, come micro-ordinamenti giuridici, anche quelle organizzazioni minori che pur dello Stato potevano essere fattori della disgregazione. Ma è del tutto evidente che egli vedesse già questo come una istituzione: come una istituzione complessa, che doveva arrivare a comprendere e a unificare le altre. E qui ritroviamo anche la diversità delle prospettive nelle quali il giurista, pur il giurista della pluralità degli ordinamenti giuridici, può e deve collocarsi nel considerarle: la consapevolezza, appunto, di questa loro molteplicità, al limite teoricamente infinita; la necessità di analizzarli dall'interno di uno di essi; la scelta, del resto storicamente e culturalmente condizionata, dello Stato come dell'istituzione dal punto di vista della quale compiere le valutazioni giuridiche delle altre; e, quindi, il coinvolgimento nell'esigenza della sua sopravvivenza come entità giuridica unificante e unitaria.

Tanti pubblicisti di allora, erano pienamente consapevoli della crisi della rappresentanza politica, e della insufficienza dei modi nei quali allora veniva a concretarsi; ma senza rinnegarli: sembrerebbe che si attendessero, almeno nel breve periodo, solo una loro integrazione, e non una loro piena sostituzione. E, del resto, D'Addio ci ricorda⁴⁸ che Santi Romano, quando molti anni dopo, come senatore del Regno fu relatore sul disegno di legge istitutivo della Camera dei Fasci e delle Corporazioni, in sostituzione della Camera dei Deputati che veniva contestualmente soppressa⁴⁹, con-

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 395, 396.

⁴⁸ *La crisi dello Stato liberale*, p. 549.

⁴⁹ Disegno di legge che, poi, divenne la l. 19 gennaio 1939, n. 129, *Istituzione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni*, il cui art. 1 disponeva la soppressione della Camera dei Deputati con la fine della XXIX legislatura.

cluse la sua relazione, anche col passo secondo il quale «il Senato rivolge il suo memore pensiero alla Camera dei Deputati che per novanta anni e ventinove legislature ha con esso collaborato nell'esercizio della funzione legislativa».

Nelle frasi sopra riportate di Santi Romano, comunque, è espressa con grande chiarezza quale era la preoccupazione maggiore, sua e di tanti altri, di fronte alla crisi della rappresentanza politica; come si è già accennato, vi era una esigenza che era sentita in modo assolutamente prioritario: quella che venisse assicurata in ogni caso la sopravvivenza di quello Stato unificante e unitario – e si potrebbe aggiungere: nazionale –, che era al centro del loro panorama concettuale. Sopravvivenza che era cercata nella garanzia del primato e della effettività della *regula juris*; soprattutto, come si vedrà, *sub specie* della legge. Di una legge che, per contro, almeno ancora in quegli anni, non era già percepita come posta in essere da un mitico e asettico “legislatore”: con una denominazione che sottolinea anche quanto vi è di autoritario nel suo ruolo, e quanto i cittadini si riducano a sudditi nei suoi confronti; quale che fosse, o quali che fossero l'organo o gli organi dello Stato cui l'ordinamento glielo attribuisse, o la loro derivazione. Ma come deliberata da «assemblee legislative» (come si vedrà anche a proposito nella questione cruciale della decretazione governativa di urgenza): la cui composizione costituiva allora sì un problema già aperto e assai discusso, ma di cui era in ogni caso postulato un carattere comunque realmente rappresentativo.

D'altra parte, sarebbe riduttivo vedere in questa centralità della legge propria dei giuripubblicisti di allora, anche in quelli che si erano mostrati più precocemente e più lucidamente consapevoli dei mutamenti sociali e politici in atto, e della incisiva rilevanza di questi, solo un loro ritirarsi da campi che, per l'asserita loro purezza metodologica, potevano sentire estranei. Perché questo loro atteggiamento derivava direttamente dalla loro esigenza, che si è già detto essere prioritaria, della salvaguardia della sopravvivenza dello Stato, del “loro” Stato. La cui più intrinseca natura era considerata, appunto, giuridica: il suo essere ordinamento, istituzione. E, quindi, ogni minaccia al primato del principio di diritto, ogni compromissione della sua effettività, veniva percepita come una minaccia, come una compromissione di quello Stato medesimo: come fattori, non sempre solo potenziali, della sua temutissima disgregazione.

Di queste considerazioni, si cercherà di trovare riscontro negli orientamenti allora sostenuti a proposito di problemi di rilevanza generale, nei termini nei quali allora erano dibattuti: il rapporto tra legge e Statuto Albertino, quello tra Stato e Corona, e quello tra Parlamento e Governo nella decretazione d'urgenza di questo.

4. *Legge ordinaria e Statuto Albertino*

Chi si è formato nella cultura per la quale la Costituzione vincola il legislatore ordinario, fino all'invalidità delle sue leggi che siano da essa difformi e non siano state adottate con lo speciale procedimento aggravato previsto per la sua modifica, non può non rimanere perplesso di fronte alle libertà che quel legislatore si prendeva con lo Statuto Albertino.

Come è noto, lo Statuto Albertino non prevedeva, per la sua modificazione, un procedimento particolare, aggravato rispetto a quello legislativo ordinario. Talvolta si è detto che ciò derivasse dalla sua immodificabilità; conseguenza, a sua volta, del suo asserito carattere pattizio⁵⁰. Ma sta di fatto che, decennio dopo decennio, si sviluppò ampiamente una legislazione ordinaria quanto meno da esso difforme, senza che per questo venisse considerata invalida: quasi come fosse una Costituzione flessibile. Vedremo tra poco quanto questa definizione sarebbe grossolana; ma va subito notato che questa adattabilità dello Statuto alle mutevoli contingenze, sia stata causa non ultima della sua notevole longevità, per i cento anni della sua vigenza; della sua capacità di sopravvivenza alle trasformazioni che in un così lungo periodo sono avvenute in Italia, o vi si sono riflesse⁵¹. D'altra parte, una teoria dei limiti della legge, all'epoca

⁵⁰ Ma si veda, per la critica di questa tesi, e per l'opinione, giuridicamente molto più rigorosa, che si trattasse di un atto unilaterale, ROMANO, *Diritto pubblico italiano* cit., p. 234; opinione confermata nel *Corso di diritto costituzionale*, nella 1ª edizione del 1926, pp. 226-28; secondo quel medesimo rigoroso realismo, che aveva portato l'autore a vedere fin dal 1912, nell'unificazione nazionale, un fenomeno di successive annessioni al Regno di Sardegna, degli altri Stati pre-unitari (*I caratteri giuridici della formazione del Regno d'Italia*, ora in *Scritti minori*, 2ª edizione, I, p. 397).

⁵¹ Per il rilievo secondo il quale la flessibilità delle Costituzioni sia garanzia di una durata non effimera, cfr. ROMANO, *Le prime carte costituzionali*, p. 317.

qui considerata, si era sviluppata solo parzialmente, e soprattutto come riflesso della distribuzione delle competenze tra organi costituzionali⁵²; per ulteriori passi avanti, fu necessario attendere il 1934, quando comparve la monografia di Esposito⁵³.

Perciò, si poteva affermare che «non esiste nel diritto italiano un potere legislativo superiore a quello ordinario»⁵⁴; si deve ritenere, sì, «che lo Statuto sia effettivamente una legge superiore alle altre, non per la sua origine o perché emani da una volontà superiore, ma per la sua natura che si manifesta nella sua medesima intenzione, nella sua volontà di valere come tale»; ma da ciò non poteva essere dedotta la sua immutabilità da parte del potere legislativo ordinario; anche se tutt'altro che incondizionata: «Senonché, questo non dovrà dimenticare che si tratti di una legge superiore, e, per conseguenza, non vi derogherà e non procederà alla sua riforma, se non per speciali e gravi motivi e con opportune cautele»⁵⁵.

Tuttavia, come si è anticipato, sarebbe assai riduttivo inquadrare questo rapporto tra Statuto Albertino e legislazione ordinaria, entro i binari della distinzione alquanto scolastica tra Costituzioni rigide e Costituzioni flessibili; non sembra proprio che possa essere circoscritto in questi angusti termini: il fenomeno è assai più complesso.

Lo Statuto Albertino del 1848, infatti, per un verso, e cioè per quel riguarda i diritti dei cittadini, era sì, in qualche misura paragonabile alla corrispondente parte della Costituzione del 1948; ma, comunque, non era un corpo di garanzie ugualmente così vincolante il legislatore ordinario (quando non direttamente la neo-istituita Corte costituzionale), a disporre i necessari adeguamenti della legislazione vigente, e a non pregiudicarne in seguito

⁵² Cfr., infatti, di S. ROMANO, *il Saggio di una teoria delle leggi di approvazione*, 1898, e ora in *Scritti minori*, 2ª edizione, I, 59; nonché le *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel diritto italiano*, 1902, I, p. 217, ripubblicato, p. 217.

⁵³ C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, Padova 1934.

⁵⁴ ROMANO, *Diritto pubblico italiano*, p. 233, e, conforme, *Corso di diritto costituzionale*, 1ª edizione, 1926, pp. 226-228.

⁵⁵ M. FIORAVANTI sottolinea il rapporto tra la modificabilità dello Statuto Albertino e l'esistenza di una necessità che la richieda: '*Stato giuridico*' e diritto costituzionale cit., in *La scienza del diritto pubblico*, I, p. 315; cfr. il già citato libro di TARANTINO, *La teoria della necessità nell'ordinamento giuridico*.

le vecchie e le nuove acquisizioni⁵⁶. E, soprattutto, per quel che riguarda l'organizzazione costituzionale, sempre rispetto alla Costituzione vigente, lo Statuto non aveva il valore della instaurazione *uno actu*, di un sistema democratico in sé compiuto: piuttosto quello solo di una tappa in un lungo cammino.

Certamente, lo Statuto Albertino ha avuto un effetto di stabilizzazione.

Ma assai più nettamente, e sia pure con i limiti accennati, per quel che riguarda le garanzie dei diritti dei cittadini. D'altra parte, non a caso, Santi Romano scriveva che «non è necessario che i diritti di libertà vengano dichiarati espressamente; essi possono sorgere dal tutto il complesso [non solo] della legislazione, [ma anche] dei principi fondamentali su cui poggia lo Stato moderno»⁵⁷; e queste parole sono già del Santi Romano giovane, del Santi Romano dei *Diritti pubblici soggetti*⁵⁸; quindi precedono di vent'anni il suo *Ordinamento giuridico*.

E assai meno, viceversa, per quel che riguarda l'assetto che dettava, del resto assai sommariamente, dei rapporti tra organi costituzionali. In particolare, non era sentito come un ostacolo alle evoluzioni che inevitabilmente sono maturate nel secolo successivo: anche se, talvolta, e per certi aspetti, di segno contraddittorio. Alle evoluzioni che, in modo saliente, sono state nel senso di una progressiva attenuazione della posizione e del ruolo della Corona: assolutamente evidente nel lungo periodo, anche se non lineare, ossia con stasi e con episodici regressi⁵⁹. E nei correlati sensi della progressiva accentuazione della posizione e del ruolo, da un lato, delle Camere: con evidenza, di quella dei Deputati, per effetto della progressiva generalizzazione del diritto di voto per la sua elezione; ma anche in modo rilevante, seppur in-

⁵⁶ Tuttavia, Santi Romano aveva già annoverato «l'obbligo di non fare leggi contrarie ai principi di uguaglianza e di libertà sanciti dagli art. 24», - oltre che «il divieto, implicito, ma evidente, di emanare con forma di legge atti giurisdizionali (artt. 68, 71, 73)» -, tra i vincoli statutari (*Il diritto pubblico italiano*, pp. 235, 236; cfr. anche, seppur più sfumatamente, il *Corso di diritto costituzionale*, 1ª edizione, 1926, pp. 226 e 313).

⁵⁷ Le parole tra parentesi quadre, evidentemente, sono aggiunte da me, come mezzo di sottolineatura di quel che qui appare essenziale, del pensiero dell'autore.

⁵⁸ Dal volume I del *Trattato* - p. 166 - diretto da ORLANDO.

⁵⁹ Cfr. la lettura operata in questa chiave da D'ADDIO, *La crisi dello Stato liberale*, p. 558, degli avvenimenti del 25 luglio del 1943, con la vittoria della Corona, a conclusione del lungo duello che aveva sostenuto col Fascismo.

diretto, come del resto si è già notato, del Senato, per la definizione delle categorie delle personalità che vi potevano essere nominate, attraverso le quali potevano emergere i mutamenti quantitativi e qualitativi della base della classe dirigente. E, dall'altro, del Governo: sempre meno Governo del Re; anche se con valenze assai diverse, per certi aspetti addirittura opposte, secondo che fosse o no vincolato alla fiducia della Camera elettiva: si intende, per un condizionamento effettivo e reale, e non solo formale.

Di qui, il ruolo predominante della legislazione ordinaria, nel quadro del sistema delle fonti: con un rilievo, e con una libertà di scelte, che non ha corrispondenza nella nostra situazione attuale.

5. Legge ordinaria e attribuzioni della Corona

Questa rilevanza così marcata della legge ordinaria, questo suo rapporto con lo Statuto Albertino, si notano in pieno per quel che riguarda la definizione della posizione, del ruolo e delle attribuzioni della Corona.

Si è già ricordato che la costruzione dello Stato moderno come soggetto unitario, avesse implicato la soluzione del dualismo con esso del fattore monarchico, mediante la riconduzione di questo alla figura di organo di quello. Ora il tema merita di essere ripreso, per poter sottolineare il nesso tra tale evoluzione, e il ruolo assolutamente dominante svolto, nel sistema delle fonti, dalla legislazione ordinaria: reso possibile dalla elasticità dei vincoli che le derivavano dallo Statuto, soprattutto per quel che riguarda l'organizzazione costituzionale, che gliene consentiva quanto meno il superamento.

La Corona «è a considerarsi come un vero e proprio organo dello Stato, il cui titolare, il Re, riveste, nel senso che si è detto, la qualità di funzionario. È estranea al diritto attualmente vigente in Italia, la concezione del monarca come subbietto posto al di fuori e al disopra dello Stato, e anche l'altra, comune nella teoria tedesca, per cui egli sarebbe da qualificarsi come *Traeger der Staatsgewalt*, e non deriverebbe il diritto ad essere tale da nessun altro subbietto⁶⁰.

⁶⁰ Queste parole di Santi Romano, tratte da quel *Diritto pubblico italiano* pubblicato solo postumo, e destinato originariamente a lettori tedeschi, segnano uno dei punti nei quali l'autore fa notare loro, implicitamente, ma neppure tanto, la superiorità dell'ordinamento italiano.

Invero, sino al momento in cui lo Statuto fu promulgato, la posizione del Re conservava tracce evidenti di diritto feudale [...]. Ma lo Statuto, se nella sua intestazione si ispirava tuttavia a tali principi, nelle sue disposizioni sostanziali, veniva esplicitamente a configurare il Re come un elemento, una semplice parte del "Governo dello Stato" (art. 2), e, quindi, come un organo di quest'ultimo». Il re, dunque, deriva la sua posizione unicamente dall'ordinamento giuridico dello Stato: egli è Re «per volontà della nazione», come dice, con parole aggiunte a quelle tradizionali «per grazia di Dio», la formula con cui si debbono intitolare gli atti emanati in suo nome (l. 21 aprile 1861, n. 1)⁶¹. Con la conferma che *lex facit regem, rex non potest nisi quod iure potest*⁶².

Va inquadrata in questa prospettiva, una vicenda che si svolse molti anni dopo, successivamente alla conquista italiana dell'Etiopia: quella della legge 2 aprile 1938, n. 240, che istituì un nuovo grado militare superiore ai marescialli d'Italia, ossia il grado di maresciallo dell'Impero; conferendolo, però, *ex lege*, e non con atto amministrativo; e solo a due soggetti: al Capo del Governo, e in questo vi era già un significato politico rilevante; ma anche al Re: il che era ancora più grave, perché implicava una implicita parificazione, almeno sotto questo profilo, di questo a quello⁶³. Il Capo del Governo chiese a Santi Romano, sia nel suo ruolo istituzionale di Presidente del Consiglio di Stato, che come eminente pubblicista, cosa pensasse della legittimità della legge stessa: tanto per la soluzione che dava alla questione sostanziale, unico aspetto che qui interessa, che su certe anomalie della procedura seguita al Senato. Santi Romano la espresse positivamente, in un parere informale, ma che, pur con questa sua informalità, ebbe una notevole circolazione⁶⁴. E che pare equilibrato. Da un lato, per l'istituzione di nuovi gradi militari, ritiene necessaria la legge: il Governo non può intervenire con proprie norme regolamentari nell'ordinamento dell'Eser-

⁶¹ ROMANO, *Diritto pubblico italiano*, p. 115; ma sostanzialmente analogo il *Corso di diritto costituzionale*, 1ª edizione del 1926, p. 146.

⁶² ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, 2ª edizione, 1946, p. 202.

⁶³ Su tutta la vicenda, si vedano le dettagliate e colorite pagine che vi dedicò R. DE FELICE, *Mussolini il Duce, II (Lo Stato totalitario, 1936-1940)*, p. 22, con una accurata analisi delle ragioni e delle conseguente politiche di questo intervento legislativo.

⁶⁴ Il cui testo è riportato nel citato volume di R. DE FELICE, in *Appendice*, Documento I.

cito, neppure in base alla l. 100/26, e proprio alla stregua di essa. Dall'altro, rileva che l'attribuzione di uno stesso grado militare al Capo del Governo e al Re, lascia intatta la portata dell'art. 5 dello Statuto: della disposizione secondo la quale è riservato a questo il comando di «tutte le forze di terra e di mare». Quel che merita di più di essere qui rilevato, è che questa sua opinione sulla possibilità della legislazione ordinaria di incidere sulle prerogative regie, scaturiva direttamente dagli orientamenti che aveva assunto fin dai suoi lavori più giovanili, sul rapporto di essa con lo Statuto Albertino (di cui, del resto, veniva salvaguardata la disposizione più direttamente incidente sulla materia), e sulla sua rilevanza preminente anche per la definizione del ruolo della Corona.

6. *I problemi della decretazione governativa di urgenza*

In questo quadro di centralità della legge ordinaria, erano cruciali i problemi posti dalla adozione da parte del Governo di decreti d'urgenza aventi la sua stessa forza. E la soluzione che ne veniva data, incideva direttamente sulla derogabilità della riserva al Parlamento della funzione legislativa; quindi, sulla salvaguardia di quella rappresentatività, che sia pure in modo più o meno completo e diretto, doveva già essergli riconosciuta.

Come si sa, lo Statuto Albertino non prevedeva questa potestà governativa. E, quindi, il primo problema che sorgeva nella materia, riguardava la stessa sua ammissibilità. Che doveva essere considerato alla luce, si direbbe oggi, del "diritto vivente"; nel quale decreti-legge erano stati fattualmente adottati, in presenza di avvenimenti che, allora, veramente costituivano «*casi straordinari di necessità e urgenza*», come ora recita il vigente art. 77 Cost. (ma più come manifestazione di un auspicio): in particolare, i moti di Milano del 1898 (nella quale occasione, è evidente la derivazione dell'istituto dalla dichiarazione dello stato di assedio), e il terremoto di Messina e di Reggio Calabria di dieci anni dopo.

Prevalse la soluzione positiva; e, realisticamente, non poteva essere diversamente. Perché era difficile contestare al Governo, particolarmente nell'esercizio della sua funzione istituzionale di salvaguardia della comunità, il potere di intervenire in eventuali-

tà del genere, adottando quei provvedimenti necessari la cui urgenza non consenta tempestive deliberazioni delle assemblee legislative. Si discusse vivacemente, tra chi ammetteva questa potestà del Governo, sul suo fondamento giuridico. È notissima la tesi di Santi Romano che lo ravvisava nella necessità⁶⁵; di cui, peraltro, in polemica con Oreste Ranelletti⁶⁶ negava la rilevanza diretta, e la faceva derivare solo attraverso il suo inquadramento nella teoria istituzionale, e, più particolarmente, dall'esistenza in questo di norme non scritte, e a quelle scritte superiori. Emerge qui anche la posizione istituzionale del Governo, e il ruolo che gli assegna l'ordinamento; del resto, anche la vigente Costituzione sembra collocarsi nella medesima prospettiva: l'art. 77, relativo alla materia, non è formulato nel senso di attribuire al Governo un potere del genere, tanto che il comma col quale esordisce, dispone, al contrario, che esso «...non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria»; ma si limita a disporre una disciplina delle conseguenze della loro adozione, avente evidentemente *aliunde* base giuridica.

Dalla soluzione positiva al problema della riconoscibilità al Governo di una potestà di decretazione di urgenza con forza di legge, ne derivavano tutti gli altri relativi al suo esercizio. Da questo punto di vista, si toccano con mano le conseguenze negative della mancanza di una disciplina della materia: perché, una volta che si supera la tesi secondo la quale questa lacuna implica disconoscimento di quella facoltà governativa, tale lacuna si traduce in una rinuncia a disporre una normazione del suo esercizio medesimo, anche per quel che riguarda limitazioni di esso, e delle sue conseguenze. Da questo punto di vista, la l. 31 gennaio 1926, n. 100, *Sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche*, sicuramente ha avuto una valenza razionalizzatrice, dando certezza al diritto; tanto più che, a conti fatti, disciplina tutti gli aspetti poi regolati dal vigente art. 77 Cost., anche se con tempi e a maglie ben più larghe.

Dopo il problema di base, della ammissibilità di decreti governativi di urgenza aventi forza di legge, e la sua soluzione posi-

⁶⁵ *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e Reggio Calabria*, «Rivista di Diritto Pubblico», 1909, ora in *Scritti minori*, 2ª edizione, I, p. 349.

⁶⁶ *La polizia di sicurezza*, nel *Trattato Orlando*, IV, parte I, p. 1154.

tiva, quello che si presentava immediatamente dopo, riguardava la sussistenza, o no, della necessità di una loro approvazione parlamentare (ma il termine, tecnicamente, è improprio), da taluni contestata; e, quindi, della forma dell'atto col quale il Parlamento stesso vi provvede. Su tutti e tre questi problemi, il pensiero di Santi Romano è limpido: «I poteri di necessità si possono, anzi si debbono ritenere, nell'attuale ordinamento costituzionale, pienamente fondati sul diritto positivo, e non è il caso di preoccuparsi troppo dei timori di chi in essi vide un residuo degli antichi poteri assoluti, un mezzo di eludere le norme che presiedono al funzionamento del sistema rappresentativo: ma certo da questo sistema e dai principi su cui esso poggia, non si può prescindere senza ferirli a morte, senza renderli impotenti al fine cui debbono servire. La necessità può fare uscire temporaneamente dalla legalità, ma nella legalità si deve rientrare quando l'impero della prima cessa»⁶⁷. Quindi, non solo è necessaria l'approvazione da parte del Parlamento, ma sempre «è necessario che gli organi legislativi [...] manifestino per mezzo di una legge la loro volontà»⁶⁸.

Come si sa, la necessità della conversione in legge, ovviamente disposta a tutte lettere dal vigente art. 77 Cost., era già richiesta dall'art. 3 della l. 100/26. Ma, appunto, come si è detto, con tempi e con maglie più larghe.

I tempi, naturalmente, sono quelli previsti per l'intervento del Parlamento. Per la presentazione ad esso del decreto-legge già emanato: 60 giorni allora, immediatamente oggi, per di più con la clausola della conseguente riunione delle Camere anche se sciolte. E per la sua conversione in legge: due anni allora, 60 giorni oggi⁶⁹.

⁶⁷ ROMANO, *Scritti minori*, p. 363.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Però, si deve ricordare che verso la fine degli anni '80 abbiamo avuto non solo una moltiplicazione dei decreti-legge senza precedenti nella vigenza della attuale Costituzione, ma anche una loro esasperata reiterazione: fino al punto che per periodi assai lunghi diventava in realtà solo teorico il controllo che il Parlamento poteva esercitare nei loro confronti, deliberando sulla loro conversione; e fino al punto da far avvicinare, e talvolta superare il limite della loro effettiva vigenza in carenza di questa, al biennio disposto dall'art. 3, u. c., della l. 100/26. Come si sa, la Corte costituzionale aveva tentato, invano, di porvi un limite, con la sentenza 302/88: quando, ancora, il fenomeno non aveva assunto le dimensioni estreme dei primi anni '90. Ma, poi, è riuscita ad intervenire più efficacemente solo con la sentenza 360/96.

E le maglie più larghe, sono quelle che riguardano gli effetti della mancata tempestiva conversione (o del rifiuto espresso di questa da parte di una delle due Camere, come esplicitamente previsto dal citato art. 3 della l. 100/26); che concernono, cioè, la soluzione dell'ultimo cruciale problema da considerare, a proposito della decretazione governativa d'urgenza. Dalla costruzione dei decreti-legge come deroga alla riserva al Parlamento della funzione legislativa, peraltro subordinata alla successiva approvazione parlamentare, discende inevitabilmente una conseguenza: essi perdono, devono perdere vigore in caso di mancata conversione in legge, espressa o per decorso del termine che sia; e questa è una conseguenza tratta non solo dal vigente art. 77 Cost., ovviamente, ma anche già dalla norma del 1926. Ma da quando? *Ex tunc*, altrettanto ovviamente, oggi; *ex nunc*, allora.

E qui è esemplare l'evoluzione del pensiero di Santi Romano: non solo per la soluzione del problema specifico, ma anche perché questa illustra, con evidenza, il suo atteggiamento di difesa del principio di diritto pur di fronte alla crisi dello Stato liberale. Dunque, nel silenzio normativo dello Statuto Albertino, già in uno scritto del 1898⁷⁰, aveva sostenuto la tesi accolta nella Costituzione vigente, della perdita di vigore *ex tunc*; e la soluzione venne confermata nell'*Italienisches Staatsrecht* del 1914⁷¹, cioè ancora alla vigilia degli anni nei quali si è qui concentrata la valutazione di tale crisi. Ma non più nella prima edizione del *Corso di diritto costituzionale* del 1926⁷²; né poteva esserlo: era appena stata emanata la l. 100 del gennaio di quell'anno, della cui opposta disposizione doveva necessariamente tenere conto. Il cerchio si chiude nei *Principi di diritto costituzionale generale*, del 1946⁷³: il decreto-legge non convertito, il proprio vigore «logicamente dovrebbe perderlo *ex tunc*, ma, talvolta, per ragioni di opportunità, si è stabilito *ex nunc*».

⁷⁰ *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, 1898, ora in *Scritti minori*, I, pp. 101, 102.

⁷¹ *Diritto pubblico italiano*, p. 254.

⁷² *Ibid.*, p. 250.

⁷³ *Ibid.*, 2ª edizione, p. 281.

7. Breve conclusione (con uno sguardo anche agli anni successivi)

Dunque, nel periodo 1914-26, *Crisi dello Stato liberale*? Certamente sì. Ma pure crisi del carattere liberale dello Stato? Anche; ma ben più limitatamente, se non altro sotto il profilo del rispetto dei principi dello Stato di diritto, che di questo carattere costituiscono tratti imprescindibili. Al riguardo, infatti, sono necessarie alcune distinzioni.

Da un lato, la legislazione diventò progressivamente più di regime: ma solo dal 1925 in poi. E, del resto, neppure tutta, e non per testi di importanza saliente: non fu "fascistizzato" il codice civile⁷⁴; e la redazione del nuovo codice di procedura civile fu affidata a Calamandrei, Carnelutti e Redenti, ossia a tre eminenti giuristi, che di regime davvero non possono essere detti.

Dall'altro, negli uomini delle istituzioni e degli studi sopravvisse ampiamente la cultura dell'epoca precedente. E, soprattutto per questo, azzardando una anticipazione su cosa successe dopo il 1925, anche negli anni '30 tenne ampiamente il tessuto sociale e istituzionale. Un esempio per tutti, particolarmente significativo non solo per l'amministrativista, ma per il giuspubblicista in genere: la giustizia amministrativa. Al riguardo, si pensi ad un classico della materia: all'opera dallo stesso titolo di Enrico Guicciardi, la cui prima edizione risale al 1942⁷⁵. Non solo l'intelaiatura e l'esposizione è completamente incentrata sull'esigenza primaria di tutela del singolo nei confronti dell'amministrazione: con una prospettiva, quindi, prettamente liberale. Ma anche, come osserva Leopoldo Mazzaroli nella *Presentazione* della ristampa anastatica del 1994⁷⁶, di quell'edizione diventata ormai introvabile in antiquariato, secondo l'autore «il sistema di giustizia amministrativa, quale esistente e funzionante in Italia anche nel tempo – i primi anni '40 – in cui metteva mano alla sua opera, non aveva cessato di essere un sistema proprio di uno Stato legale e di diritto, dove l'autorità amministrativa è sottoposta alla legge, e le autorità amministrative possono essere costrette all'osservanza delle norme giuridiche secondo il principio della divisione dei poteri».

⁷⁴ Sullo svolgimento della vicenda, si possono consultare le ricche pagine di D'ADAMO, *La crisi dello Stato liberale*, p. 550.

⁷⁵ Seguiranno poi, sempre per la CEDAM, la seconda, nel 1943, e la terza, nel 1954, ristampata nel 1957.

⁷⁶ *I classici della CEDAM*, a cura di A. TRABUCCHI, p. VII.

MAURIZIO FIORAVANTI

MOSCA, ORLANDO E LA CRISI DELLO STATO LIBERALE

1. *Premessa*

Il tema che mi è stato affidato può essere affrontato in un duplice modo¹. Il primo implica la scelta di mantenersi fermi, in modo esclusivo, allo spazio temporale indicato, dalla conclusione della guerra all'avvento del fascismo come regime. Studiare i comportamenti politici e le prese di posizione di due personaggi del calibro di Vittorio Emanuele Orlando e di Gaetano Mosca in quegli anni determinati è già molto, ed è anche quello che faremo, in sintesi, nella prima parte della nostra relazione.

Sarebbe tuttavia inutile nascondere il fatto che l'interesse che tutti noi possiamo nutrire per simili problematiche ha motivazioni e radici più profonde. Così è anche nel mio caso. Ed infatti, dal mio punto di vista, studiare le reazioni dei nostri due personaggi all'avvento del fascismo come regime significa soprattutto mettere in luce, quasi per contrasto, *i caratteri fondamentali* di un progetto politico che si era andato determinando a partire dagli anni Ottanta del diciannovesimo secolo, e che è per noi *il progetto del costituzionalismo liberale*, di cui essi, Orlando e Mosca, erano in modo diverso interpreti e protagonisti². Come vedremo più avanti, quel progetto era

¹ Conservo a questo scritto il suo carattere di immediatezza, derivante dal fatto di essere stato pensato come relazione al Convegno su "I giuristi e la crisi dello Stato liberale (1918-1925)", di cui si pubblicano ora gli Atti. Per questo motivo, si sono limitati al minimo indispensabile i riferimenti bibliografici. Nella occasione, ho ripreso e sviluppato considerazioni che vado formulando da tempo. Sia qui consentito ricordare per lo meno due miei precedenti saggi: M. FIORAVANTI, *Gaetano Mosca e Vittorio Emanuele Orlando: due itinerari paralleli (1881-1897)* (1982) ed Id., *Costituzione, governo e classe politica: il ruolo del 'giuridico' nell'opera di Gaetano Mosca* (1985); ora entrambi in Id., *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, Milano 2001, pp. 181-199, 371-401.

² In questa linea di ricerca sono ora sollecitato anche da due recentissimi ed ottimi volumi: F. MANCUSO, *Gaetano Mosca e la tradizione del costituzionalismo*, Napoli 1999, e L. BORSI, *Classe politica e costituzionalismo. Mosca, Arcoleo, Maranini*, Milano 2000.

per molti versi estraneo, ed anzi nettamente ostile, nei confronti di molte delle novità che si proporranno nel passaggio tra Otto e Novecento: dal nuovo ruolo dei partiti politici fino alla delineazione complessiva di una forma politica orientata nel senso della *democrazia sociale*, ovvero di una politica che in sostanza si avvia sempre più ad essere politica degli interessi, da questi determinata, verso gli stessi interessi organizzati orientata. Ma quel medesimo progetto sarà anche – come pure vedremo – il riferimento ideale comune ad Orlando e Mosca nel momento della loro significativa presa di distanza dal regime fascista. Il progetto del costituzionalismo liberale sarà comunque in modo più diretto l'oggetto della mia ricerca nella seconda parte della relazione.

2. Mosca ed Orlando tra la proporzionale e l'avvento del regime fascista

Veniamo ai fatti. Di quelli che riguardano Orlando ho tra l'altro già avuto occasione di occuparmi altrove³. L'atteggiamento del giurista siciliano non è poi molto diverso da quello di molti altri liberali del tempo, e trae origine da una sorta di "trauma" iniziale, da ricondurre all'introduzione, il 15 agosto del 1919, della nuova legge elettorale, caratterizzata dalla proporzionale e dal suffragio di lista, voluta da un Parlamento che, nel contesto di forti agitazioni sociali, assume atteggiamenti quasi costituenti, sotto l'influenza sempre più diretta dei due partiti di massa, socialista e popolare. Per Orlando, non si trattò solo di una nuova legge elettorale, ma di qualcosa che egli avvertì come un *mutamento di paradigma*, come l'inizio di un nuovo modo d'essere della politica organizzata sostanzialmente estraneo, se non decisamente opposto, al suo tradizionale Stato liberale di diritto. Da una parte, nel passato che minacciava di tramontare, la politica delle classi dirigenti liberali intese come aristocrazie del merito e del sapere, organiche a quel ceto medio colto e benestante che

³ Per Orlando politico rinvio a M. FIORAVANTI, *Vittorio Emanuele Orlando*, in *Il Parlamento Italiano 1861-1988, IX: 1915-1919. Guerra e Dopoguerra. Da Salandra a Nitti*, Milano 1988, pp. 273-290, successivamente ripubblicato, in lingua inglese, ed in forma più estesa: *Vittorio Emanuele Orlando: Scholar and Statesman*, in *Italian Studies in Law*, ed. by A. PIZZORUSSO, I, Boston and London 1992, pp. 29-54.

dappertutto in Europa aveva sostenuto l'avvento del parlamentarismo, dall'altra una sorta d'intero nuovo mondo politico che si apriva in modo per lo più minaccioso, proponendo un vero e proprio passaggio storico dal partito come *associazione* al partito come *istituzione*, insieme sociale e politica, che s'incaricava in modo esplicito di mediare gli interessi, e soprattutto di condurli dentro lo Stato, nella cittadella, fino ad allora ben più chiusa e riservata, della amministrazione pubblica⁴.

Per tornare ai fatti, tutto questo pesò in modo decisivo proprio in quei determinati anni, e precisamente nell'atteggiamento da tenere di fronte all'insorgenza del fascismo. Ci si riferisce qui alla decisiva partecipazione di Orlando alla stesura della legge elettorale, della legge Acerbo, e soprattutto al suo discorso parlamentare del 22 novembre 1924, nel quale l'aperta confessione della «crisi di coscienza» di fronte al governo in procinto di divenire regime non è disgiunta dal trasparente richiamo ad un fascismo che avrebbe potuto essere «funzione di storia» – come Orlando dice –, proprio nel senso di necessario e temporaneo rimedio a quel minaccioso mutamento intervenuto nel '19 cui sopra facevamo riferimento⁵. Anche se poi quel medesimo discorso contiene per altro verso l'inizio del distacco del giurista siciliano dal nascente regime, come avremo occasione di mostrare più avanti. E si aggiunga a ciò, sempre nel medesimo quadro, la partecipazione di Orlando, pur con notevoli e rilevanti precisazioni contenute in una lettera tutta piena di nobili intenti liberali, alle elezioni del 6 aprile 1924 nel collegio unico siciliano, nel cosiddetto "listone", ed al fianco di personalità politiche decisamente di stampo fascista. Tutto insomma sembrava legittimo, o quanto meno indispensabile sul piano utilitaristico, al fine di mettere rimedio al "trauma" del '19, o forse su tutto prevaleva la volontà di coltivare una vera e propria illusione: che il fascismo fosse semplicemente lo strumento che serviva a rimettere in linea il modello politico, a ridare forza ed autorità alle istituzioni politiche.

⁴ Sulle due concezioni fondamentali del partito politico, societaria ed istituzionale, sia consentito rinviare a M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*, Bologna 1998, pp. 70-77.

⁵ V.E. ORLANDO, *Contro il fascismo, ovvero esame di una crisi di coscienza*, discorso alla Camera dei Deputati pronunciato nella tornata del 22 novembre 1924, in *Discorsi parlamentari di Vittorio Emanuele Orlando*, IV, Roma 1965, pp. 1566-1575.

Per Orlando, come per altri, la svolta coincise con il famoso discorso di Mussolini del 3 gennaio 1925, più tardi esplicitamente definito dallo stesso giurista siciliano "vero colpo di Stato". È del 16 dello stesso mese il discorso al Parlamento, ormai chiaramente discorso di opposizione. Ma ancora più decisive furono le elezioni municipali palermitane, del 2 agosto del medesimo anno, che videro Orlando finalmente appoggiare in modo aperto la lista opposta a quella fascista. Si trattò di elezioni, non solo determinate nel loro esito fin dall'inizio, ma anche costellate di numerosi episodi d'intimidazione e di violenza, che in parte toccarono direttamente anche Orlando, lasciando probabilmente in lui un segno indelebile⁶. Non è un caso che la sua secca lettera di dimissioni da deputato sia successiva di pochi giorni, del 6 dello stesso mese di agosto.

Il distacco critico di Orlando maturò dunque in modo irreversibile nella prima metà del 1925, non solo in virtù del mutato clima cui sopra si faceva riferimento, ma anche per l'abbandono, ormai senza più equivoci, di quel governo parlamentare che il nostro giurista aveva sostenuto con tanta forza nel corso dell'età liberale. In particolare, nel decisivo affossamento delle prerogative parlamentari, Orlando vide la sottrazione al modello costituzionale di un elemento essenziale, senza il quale veniva a cadere anche, inevitabilmente e di conseguenza, la stessa prerogativa regia, nella celebre linea dei cosiddetti "due piloni" del governo parlamentare, lasciando così a nudo, non un'entità giuridica apprezzabile da sistemare per competenze e per funzioni – come pure ebbero a pensare altri autorevoli giuristi, come Santi Romano, o Oreste Ranelletti, nella prospettiva dello «Stato amministrativo» –, non una monarchia costituzionale di tipo singolare o comunque specifico, ma semplicemente un esecutivo ormai disponibile ad ogni sorta di arbitrio e di abuso⁷. In uno dei rari scritti del periodo, del 1925, a proposito di decreti-legge, Orlando lascia da questo punto di vista una vera e propria testimonianza, riaffermando la – su-

⁶ Per una puntuale narrazione dei fatti in questione, vedi O. CANCELA, *Il fascismo palermitano dalle origini al successo del 1925*, «Clio», XXIII (1987), pp. 489-509.

⁷ Sulla dottrina dei "due piloni" del governo parlamentare, dati dalla maggioranza parlamentare e dalla stessa prerogativa regia, si rinvia a FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano*, p. 108, che esamina la persistenza di quella dottrina nei dibattiti sulla forma di governo alla Costituente del 1947.

premia assoluta della legge –, in quanto sancita dall'articolo 6 dello Statuto, e come necessario pilastro dello stesso – ordinamento giuridico –. Dunque, nessuno – Stato di diritto – era possibile per via puramente amministrativa, senza esplicitazione delle prerogative parlamentari, o anche in una situazione di predominio marcato degli atti dell'esecutivo, per la buona e semplice ragione che non vi può essere – Stato di diritto – senza principio di legalità, senza una presenza forte e sicura della legge al vertice della gerarchia delle fonti di diritto⁸.

E veniamo ora, negli stessi anni e nello stesso contesto, a Gaetano Mosca. Anche su di lui le indagini già condotte ci hanno detto molto. In particolare, alcuni recenti pregevoli lavori mettono in rilievo, per ciò che riguarda la nostra problematica specifica, la sostanziale appartenenza di Mosca e di Orlando allo stesso universo politico-culturale, e dunque anche, di conseguenza, il prodursi di atteggiamenti paralleli, per non dire coincidenti, di fronte al fascismo insorgente⁹. A partire, come sempre, dal comune giudizio negativo sulla introduzione del suffragio proporzionale di lista e sulle scelte in proposito della classe politica liberale nel '19: ed infatti, anche Mosca, come Orlando, pensa in un primo momento al fascismo come al movimento che può restaurare l'edificio gravemente leso, e come Orlando vota a favore della legge Acerbo, intesa proprio come rimedio da contrapporre ai guasti prodotti dall'introduzione della proporzionale. Del resto, i due autori, tra il '24 ed il '25, si occupano non a caso delle stesse problematiche. Prima tra tutte, in due rispettivi saggi, quella dello "Stato sindacale", da entrambi condannato come forma di Stato opposta a quella liberale, e tendente a ridurre la politica, in fondo in modo affine alla stessa proporzionale, anche se poi per vie diverse, a mera mediazione d'interessi particolari organizzati, che alla lunga avrebbero finito in tal modo per distruggere lo Stato stesso, o comunque per compromettere gravemente la sua classica e tradizionale identità, di cui Mo-

⁸ V.E. ORLANDO, *Ancora dei decreti-legge. Per fatto personale*, «Rivista di diritto pubblico», XVII (1925), pp. 209-231. Per la prospettiva dello «Stato amministrativo» cui si allude nel testo, si rinvia a FIORAVANTI, *La scienza del diritto pubblico*, pp. 405-449, e particolarmente pp. 661-793, per gli atteggiamenti assunti dalla giuspubblicistica italiana di fronte alla insorgenza del regime fascista.

⁹ Vedi *supra*, nota 2.

sca ed Orlando si sentivano in qualche modo eredi e tutori, e che nel corso dell'età liberale aveva saputo positivamente prodursi in forma di rappresentazione del principio di unità politica, della stessa comunità nazionale¹⁰.

Ma torniamo, anche per Mosca, ai fatti, ed in particolare al suo celebre discorso al Senato del 19 dicembre 1925, svolto in replica alla relazione di Rocco al disegno di legge in materia di attribuzioni e prerogative del Capo del Governo, poi divenuto legge 24.12.1925, n. 2263. Analizzeremo tra un attimo questo discorso, che è certamente di netta opposizione. Ma per comprendere fino in fondo l'atteggiamento di Mosca in questa occasione, è necessario fare un passo indietro, di circa un anno, e riportarci più precisamente al 22 novembre 1924, data di un altro celebre discorso, alla Camera dei Deputati¹¹. Il discorso – cui già abbiamo precedentemente fatto riferimento – è però questa volta di Vittorio Emanuele Orlando, e segna l'inizio del distacco del giurista siciliano dal nascente regime: quel distacco che si consumerà poi – come sopra abbiamo visto – nella prima metà del 1925, dell'anno successivo.

In questo discorso Orlando solleva finalmente, dopo tante incertezze, un problema decisivo dal punto di vista della tradizione costituzionale liberale, che è quello della *responsabilità del governo*. Orlando vorrebbe mantenere in quelle circostanze lo stesso atteggiamento che aveva tenuto costantemente nel corso di tutta l'età liberale: vorrebbe votare la fiducia ad un governo sulla base di una valutazione positiva della qualità e delle capacità degli uomini che lo compongono, ad iniziare ovviamente dalla figura del Presidente del Consiglio, ed inoltre nella consapevolezza che quel governo realizza un'equilibrata composizione dei gruppi parlamentari e delle forze politiche, che si spera essere il più possibile stabile e durevole. Ma il giurista siciliano si rende conto, forse per la prima volta, che in quelle circostanze nuove ed inedite non era più possibile ragionare in quei termini. Si rende conto, in una parola, che egli non era più chiamato solo, come

¹⁰ V.E. ORLANDO, *Lo Stato sindacale nella letteratura giuridica contemporanea* (1924), in *Id.*, *Diritto pubblico generale. Scritti varii coordinati in sistema (1881-1940)*, Milano 1940, pp. 319-333, e G. MOSCA, *Stato liberale e Stato sindacale* (1925), in *Id.*, *Partiti e sindacati nella crisi del regime parlamentare*, Bari 1949, pp. 302-315.

¹¹ Vedi *supra*, nota 5.

singolo deputato, a dare la fiducia ad un nuovo Capo del Governo, e nello stesso tempo a nuovi Ministri e ad un nuovo equilibrio politico-parlamentare, ma anche, e soprattutto, ad *aderire ad un nuovo indirizzo politico che tendeva a rappresentarsi con lo strumento-principe del partito*. Questa era la grande novità che Orlando, custode della tradizione liberale, non poteva accettare. Ecco dunque la sua conclusione: «Ma questo *quid*, imprecisato ed imprecisabile, che si chiama partito, con la sua organizzazione non statale, e che può essere antistatale, il quale interviene, il quale svia l'azione della autorità, tutto ciò sovverte le basi del regime, non mi dà luogo al problema della responsabilità, e quindi non mi pone nella possibilità di dare o non dare la fiducia. Io non so a chi la do, e posso darla a qualcuno che è irresponsabile»¹².

Ebbene, il celebre discorso di Mosca al Senato sulle prerogative del Capo del Governo, del 19 dicembre 1925, e dunque di poco più di un anno successivo al discorso di Orlando appena preso in esame, è esattamente nella linea di quest'ultimo, e come quest'ultimo può dirsi espressione della tradizione del *costituzionalismo liberale*, cui entrambi i nostri personaggi appartenevano fino dall'inizio della loro carriera politica e scientifica, per quanto in forme e modi diversi¹³. Ed infatti, anche Mosca, come Orlando, pensa che sia ormai in gioco «la nostra costituzione», com'egli dice, quella costituzione che aveva subito una gravissima «degenerazione» a partire dalla sciagurata scelta del '19 per la proporzionale, ma che aveva anche saputo accompagnare «l'immenso cammino compiuto dal paese» nel periodo precedente, dall'unità al 1914. Anche per Mosca c'è dunque qualcosa da difendere, da custodire il più possibile a fronte d'innovazioni temerarie e pericolose. Ed anche per lui ciò di cui ovviamente si discute è la forma di governo, che con il disegno di legge in quella fase in discussione non viene affatto innovata, ma decisamente sovvertita, per Mosca in modo «radicale», per lo meno per tre motivi, tutti relevantissimi, e che dunque conviene esaminare partitamente¹⁴.

¹² *Ibid.*, p. 1574.

¹³ G. MOSCA, *Prerogative del Capo del Governo*, discorso pronunciato al Senato, nella seduta del 19 dicembre 1925, in *Id.*, *Partiti e sindacati nella crisi del regime parlamentare*, pp. 277-284.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 277 e 283.

Il primo elemento di sovversione è dato dalla figura in sé del Capo del Governo. Infatti, per Mosca, nella nuova proposta, il Consiglio dei Ministri non è più «un corpo collegiale deliberativo», dal momento che «tutto il potere esecutivo si riassume nel Capo del Governo, ed i Ministri non sono quasi che gli esecutori della sua volontà». C'è qui per Mosca – come del resto per lo stesso Orlando, che molto più tardi, alla Costituente, ebbe a definire il «Capo del Governo» una sorta di invenzione del regime fascista, estranea alla tradizione liberale¹⁵ – in modo evidente un potere troppo esteso e concentrato, inconciliabile con la natura mediativa, compositiva ed equilibratrice, del parlamentarismo liberale con i suoi governi di coalizione. La critica al secondo elemento di novità, che attiene al rapporto tra parlamento e governo, è anch'essa all'insegna della grande tradizione del costituzionalismo liberale, che aveva anche su questo piano sempre cercato di sviluppare la dimensione dell'*equilibrio* e della *moderazione*, non mancando certo di criticare anche lo strapotere del parlamento quando questo, come espressione della componente elettiva, minacciava di coprire l'intero spazio della costituzione e dei poteri costituiti. Ma ora valeva l'inverso, per liberali come Mosca e come Orlando, e sempre in nome di quel medesimo equilibrio e di quella medesima moderazione, poiché nella dialettica tra governo e parlamento era ora il primo a divenire in modo unilaterale il padrone delle istituzioni, con i suoi poteri di determinazione dell'ordine del giorno delle Camere, con quell'uso amplissimo del decreto-legge che gli stessi Mosca ed Orlando criticarono sempre aspramente nel corso di quegli anni¹⁶.

È veniamo infine al terzo elemento, che lo stesso Mosca considera il più rilevante. Esso attiene alla grande problematica della *responsabilità*, che abbiamo visto dominare anche il discorso di Orlando del 22 novembre 1924. Secondo Mosca, sulla base della nuova legge in discussione, il Capo del Governo ed i suoi Ministri non saranno più responsabili, né di fronte al Monarca, né di fronte al Parlamento: come ben si vede, anche per Mosca, come già per Orlando, i cosiddetti "due piloni" del governo parlamentare – la monarchia e lo stesso parlamento in veste di mag-

¹⁵ Si rinvia qui ancora a FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano*, p. 112.

¹⁶ MOSCA, *Prerogative del Capo del Governo*, pp. 279-284. Vedi anche nota 8.

gioranza – insieme stavano, ed insieme cadevano, nel senso che insieme avevano caratterizzato la forma di governo dell'età liberale, e dunque fatalmente venivano ora insieme travolti dall'avvento della nuova forma di governo sostenuta dall'insorgente regime fascista.

E con ciò i nostri due personaggi si collocarono tra l'altro al di fuori della schiera di coloro che si ostinavano a voler leggere la legge del '25 sulle prerogative del Capo del Governo in chiave di "ritorno" allo Statuto, o comunque di avvicinamento ad una forma di Stato essenzialmente monarchica, per quanto ovviamente di una specie nuova e ben singolare. Qui il "realismo" di Mosca, tante volte discusso in astratto sul piano metodologico, appare in tutta evidenza, ed è ciò che lo conduce a cogliere con assoluta lucidità il passo più rilevante della relazione al disegno di legge, quello in cui si afferma che la responsabilità del governo è ormai integralmente politica, ed è verso il «complesso di forze economiche, politiche e morali» che quel governo hanno generato, che quel governo hanno collocato alla guida del paese¹⁷. Ma questo «complesso» – ed ecco il punto davvero decisivo – non è più ora per definizione rappresentato attraverso il Parlamento, ed è dunque necessariamente capace di auto-rappresentarsi in chiave di forza egemone nel paese, essenzialmente in qualità di partito dominante.

In conclusione, i timori di Orlando e di Mosca sono i medesimi: il governo, in sostanza, non è più responsabile di fronte ad alcun preciso soggetto politico-istituzionale, e ciò che si intuisce alle sue spalle è la presenza, oscura e minacciosa, del partito, che vuol valere in quanto tale, fuori ed al di là della sua tradizionale esistenza in forma di gruppo parlamentare, e magari in quanto soggetto capace di coagulare, e tenere insieme, il 'complesso di forze' cui sopra si faceva riferimento. È questo il punto che più confligge con la tradizione costituzionale liberale di Orlando e di Mosca, che in tutta questa fase non possono non vedere il prodursi di un cedimento, sempre più massiccio ed evidente, del diritto nei confronti della politica: un cedimento nel loro giudizio per altro già ampiamente attivo ed operante a partire dalla scelta per la proporzionale nel '19. Nella ottica dei nostri due autori, c'è da questo punto di vista un vero e proprio filo conduttore che si

¹⁷ *Ibid.*, p. 281.

dipana dal '19 al '25, e che consiste nella progressiva demolizione del diritto costituzionale liberale, della monarchia e del Parlamento, a favore di un nuovo modello fondato sulla centralità dell'*indirizzo politico*, e dei partiti – prima al plurale, ed ancora in Parlamento, e poi al singolare, come partito unico, senza più alcun parlamento – come vere proprie *istituzioni*, insieme politiche e sociali, che quell'indirizzo costruiscono e rappresentano.

3. Mosca, Orlando e il costituzionalismo liberale

Fin qui i fatti compresi tra il 1918 ed il 1926, sempre dal punto di vista delle prese di posizione, delle reazioni, delle valutazioni, di Mosca e di Orlando. Ciò che è emerso con forza è un atteggiamento comune, per non dire identico. E ciò che ora vorremmo mettere in rilievo è la radice profonda di questa comunanza, di questa sintonia. Essa consiste, per dirla in una parola, nella appartenenza dei nostri due protagonisti al medesimo universo politico-culturale, che è quello del *costituzionalismo liberale*. È questo l'universo che tende a tramontare a partire dagli anni Venti del secolo, e che Mosca ed Orlando strenuamente difendono, ancora prima dell'avvento del fascismo, e poi anche di fronte al nuovo regime insorgente. Può allora essere utile un'ultima parte della nostra relazione che finalmente rovesci la problematica fin qui esaminata, mostrando il dritto della nostra medaglia, e cioè direttamente i contenuti, in positivo, del costituzionalismo liberale, dell'universo cui appartenevano Mosca ed Orlando.

Il primo contenuto è di carattere propriamente sociale, ed attiene al ruolo strategico della *classe media*, cui continuamente si riferiscono nei loro saggi i nostri due autori. È significativo il fatto che proprio negli anni della crisi, e precisamente nel 1924, Mosca abbia pubblicato un saggio dedicato a *Lo Stato città antico e lo Stato rappresentativo moderno*, che costituisce una vera e propria apologia della classe media quale potente fattore materiale di stabilità delle istituzioni, di prevenzione dei più traumatici eventi rivoluzionari, di equilibrio complessivo della società medesima¹⁸.

¹⁸ G. MOSCA, *Lo Stato città antico e lo Stato rappresentativo moderno* (1924), in *Id.*, *Partiti e sindacati nella crisi del regime parlamentare*, pp. 37-60.

Se poi volessimo comprendere più da vicino come questa classe media sia composta e quali siano i suoi caratteri distintivi, dovremmo tornare indietro di non pochi anni, al saggio su *Le costituzioni moderne* del 1887, in cui Mosca proponeva di affidare l'elezione del Senato, gran parte del governo a livello locale, l'amministrazione delle Opere Pie e dell'istruzione elementare, l'igiene pubblica, l'ufficio del giudice conciliatore, ed altro ancora, ad una sorta di collegi provinciali eletti da parte dei laureati, della borghesia commerciale, degli impieghi e delle professioni, ed anche da parte degli operai designati da determinati sodalizi e società mutualistiche, dotati per statuto di certe caratteristiche¹⁹.

Ecco dunque la nostra "classe media": qualcosa di estremamente vicino al *Bildungsbürgertum*, o alla *gentry* inglese, quasi una sorta di aristocrazia del lavoro e della cultura, cui è affidato l'indispensabile compito della *mediazione sociale*, svolta essenzialmente al fine d'impedire che la forza immediata dei bisogni popolari, sempre più organizzata dai partiti di massa, e la nuova grande ricchezza mobiliare, divengano assolutamente preponderanti come forze unilaterali, portatrici di conflitto e di disgregazione. Il costituzionalismo liberale è dunque forte dove è forte quella classe media, dedita, soprattutto a livello locale e provinciale, al governo della cosa pubblica, e dunque capace di contrastare, nel tessuto profondo della società, l'avanzata dei grandi interessi, sempre più organizzati per il tramite dei partiti, della classe politica eletta, ma anche della stessa amministrazione centralizzata.

In una parola, la classe media ha una vera e propria missione, che è quella – come lo stesso Mosca affermerà in un successivo saggio del 1897 – di mantenere vivo lo Stato come «rappresentanza ed equilibrio tra le varie forze», in modo tale che nessuna di esse possa prevalere unilateralmente, e che tutte possano reciprocamente controllarsi²⁰. Ed ha poi anche una seconda missione,

¹⁹ G. MOSCA, *Le costituzioni moderne*, Palermo 1887, ora in *Id.*, *Ciò che la storia potrebbe insegnare. Scritti di scienza politica*, Milano 1958, pp. 445-456, pp. 538-547, per le proposte di riforma istituzionale indicate nel testo. Tali proposte avevano già attirato la nostra attenzione nei saggi citati nella nota 1.

²⁰ G. MOSCA, *Il programma dei liberali in materia di politica ecclesiastica* (1897), in *Id.*, *Partiti e sindacati nella crisi del regime parlamentare*, pp. 61-86, in particolare pp. 78-86, per la netta contrapposizione tra lo Stato-equilibrio della tradizione costituzionalistica liberale e lo Stato della "democrazia sociale", sempre più dipendente dagli interessi organizzati e dalla immediatezza dei bisogni sociali.

che è quella di operare attivamente per una soluzione pacifica della tanto temuta questione sociale, attraverso strumenti diffusi di carattere associativo e cooperativo, organizzati in senso orizzontale e pluralistico, che valgano ad evitare la pericolosa contrapposizione secca di capitale e lavoro, e nello stesso tempo i due estremi, altrettanto pericolosi, da una parte, del 'socialismo di Stato', in cui il massiccio intervento dall'alto dell'amministrazione pubblica finisce fatalmente per legare lo Stato medesimo ai grandi interessi economici organizzati, e dall'altra parte del cosiddetto 'individualismo atomistico', in cui l'opposta soluzione, di una indifferenza totale dello Stato di fronte alla questione sociale, produce alla fine il medesimo risultato, di una forte dipendenza di quello stesso Stato dagli interessi più forti, come se esso, così lontano dai problemi dei più deboli, non fosse altro che «una mutua assicurazione dei ricchi contro i poveri»²¹.

Siamo così ad un passo dalla comprensione di uno dei primi grandi motivi che stanno alla base del distacco critico di Mosca e di Orlando dal regime fascista. Quest'ultimo, lungi dal porre rimedio ai guai prodotti dall'avvento della proporzionale – come si ricorderà, era questa l'illusione liberale del primo momento –, minacciava di mettere ancor più al centro del sistema il partito, e con esso una classe politica dirigente dotata di scarsa cultura, e soprattutto di scarsa autonomia ed indipendenza, e dunque subito disponibile a collegarsi in modo diretto con i grandi interessi organizzati, soprattutto quelli nuovi cresciuti nell'ambito della ricchezza mobiliare, con «il grande sviluppo del credito e del sistema bancario, delle grandi società per azioni, che spesso dispongono dei mezzi di comunicazione di estesissime contrade e d'interi Stati», e che possono avvalersi di mezzi ingenti e «svariatissimi per allarmare e lusingare interessi molto estesi, per intimidire e corrompere funzionari, ministri deputati e giornalisti», come Mosca af-

²¹ G. MOSCA, *Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare. Studi storici e sociali*, Torino 1884, p. 340. Per una precisa individuazione della "terza via" – opposta al "socialismo di Stato" come anche all'"individualismo atomistico" – nella soluzione della questione sociale, che riteniamo essere comune a Mosca e ad Orlando, ed in genere propria del modo di riferirsi del costituzionalismo liberale ai problemi emergenti della società civile, si rinvia a FIORAVANTI, *La scienza del diritto pubblico*, pp. 251-275, che esamina questa problematica nell'ambito del rapporto stabilitosi tra Vittorio Emanuele Orlando e Luigi Luzzatti nei primi anni del secolo.

ferma nel suo celebre quinto capitolo degli *Elementi di scienza politica* del 1896, dedicato al concetto di *difesa giuridica*²².

Il fascismo minaccia cioè di divenire vero e proprio *dispotismo* perché minaccia di realizzare una saldatura diretta tra potere del partito e potere dei grandi interessi economici organizzati, perché minaccia di condurci in modo irreversibile ad una stagione in cui potere politico e potere economico sono contigui, se non in tutto od in parte coincidenti: una stagione in cui la ricchezza avrà sempre più bisogno della politica per prodursi, e la politica avrà sempre più bisogno della ricchezza per sostenersi. Per Mosca e per Orlando, al contrario, si ha il massimo di *difesa giuridica*, e si ha dunque la società liberale per eccellenza, quella che il costituzionalismo liberale vuole e difende, quando si ha una classe media «numerosa, in posizione economica presso che indipendente da coloro che hanno nelle mani il supremo potere, la quale ha quel tanto di benessere, che è necessario per dedicare una parte del suo tempo a perfezionare la sua cultura e ad acquistare quell'interesse al pubblico bene, quello spirito diremmo aristocratico, che solo possono indurre gli uomini a servire il proprio paese», come ancora leggiamo negli *Elementi* di Mosca del 1896²³: dunque una società in cui è ampio lo spazio per una produzione della ricchezza non condizionata dal potere politico, e corrispondentemente è ampio il numero di coloro che si dedicano alla cura della cosa pubblica in modo quasi del tutto disinteressato, e comunque non direttamente rappresentativo di grandi concentrazioni d'interessi economici continuamente alla ricerca di benefici da parte del potere politico.

Il secondo motivo del distacco di Mosca e di Orlando dal fascismo riguarda non più la società, ma le istituzioni, ed in particolare la forma di governo. Nella linea seguita dai due pensatori siciliani, ovvero nella linea del costituzionalismo liberale, ad un ideale moderato e medio dell'equilibrio sociale corrisponde un ideale altrettanto moderato e medio dell'equilibrio istituzionale, che si realizza nel *governo parlamentare*. L'affermazione non deve stupire coloro che sono abituati a considerare Mosca un avversario del governo parlamentare, per lo meno il Mosca di al-

²² G. MOSCA, *Elementi di scienza politica*, Torino 1896, pp. 156-157.

²³ *Ibid.*, p. 153.

cune ben note pagine della *Teorica* del 1884. In realtà, al di là di certi toni diversi, come quelli, ben più conciliativi e costruttivi, usati da Orlando nei suoi *Studi giuridici sul governo parlamentare* del 1886, ciò che i nostri personaggi hanno in comune è l'esigenza di evitare comunque una forma di governo *semplice*, nel senso di rispondente ad «un solo principio ispiratore di tutto il diritto pubblico», sia esso monarchico o popolare-democratico, come sosteneva lo stesso Mosca, ancora una volta nei suoi *Elementi* del 1896²⁴.

Per Mosca, come per Orlando, la forma di governo ideale è al contrario sempre *una forma mista*, che ancora una volta è ispirata alla esigenza, sempre presente nel costituzionalismo liberale, di non far valere opzioni e punti di vista unilaterali. Così, il governo parlamentare sarà accettabile, anche per Mosca come già per Orlando, se si sarà capaci di moderare e contrastare la componente elettiva che sembra voler padroneggiare tutta la cosa pubblica, affiancandole, in posizione di indipendenza, una componente giurisdizionale ed una amministrativo-burocratica, quest'ultima connessa in modo più o meno diretto alla stessa monarchia come fondamentale istituzione politica. È ciò che Orlando pensava quando sosteneva, nel saggio sopra citato del 1886, che il governo parlamentare sarebbe stato, in modo anche per lui inaccettabile, mero governo politico della maggioranza, e non vero e proprio organo, e potere, dello Stato, se non vi fosse stato il decisivo, e tutt'altro che notarile, assenso del monarca, essenziale dunque per la stessa configurazione del governo parlamentare²⁵.

²⁴ *Ibid.*, p. 142. Le opere precedentemente citate nel testo sono fin troppo note al lettore. Si tratta comunque di MOSCA, *Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare*; e di V.E. ORLANDO, *Studi giuridici sul governo parlamentare* (1886), in *Id.*, *Diritto pubblico generale*, pp. 345-416. È noto come il saggio di Mosca assumesse a tratti il carattere di una vera e propria "requisitoria" contro il governo parlamentare, e come quello di Orlando fosse al contrario scritto per convincere i giuristi, e la stessa classe politica di allora, della sostanziale ammissibilità, a certe condizioni, dello stesso governo parlamentare. E tuttavia, ciò che nel testo sosteniamo è la comune appartenenza di Mosca e di Orlando, al di là dei diversi atteggiamenti di fronte alla politica costituzionale del loro tempo, all'universo del costituzionalismo liberale: ciò che sarà poi decisivo per l'assunzione di posizioni affini, se non identiche, a partire dall'inizio del nuovo secolo, e poi di fronte all'insorgente regime fascista.

²⁵ Un commento al saggio di Orlando del 1886, nel senso sommariamente indicato nel testo, è in FIORAVANTI, *La scienza del diritto pubblico*, pp. 662-678.

Ed esiste in questo senso un filo conduttore anche nelle opere di Mosca di quello stesso periodo, dalla *Teorica* in cui le forti espressioni di sfiducia per il governo parlamentare sono però precedute da lunghe e minuziose proposte di riforma amministrativa, tese appunto a rafforzare la componente istituzionale-burocratica, con una revisione del ruolo del Consiglio di Stato, dei Consigli superiori, della Corte dei Conti, al saggio del 1887 su *Le costituzioni moderne*, con la nota proposta del Consiglio privato della Corona, composto di ex Presidenti del Consiglio e delle Camere, distinto dal Gabinetto politico, ed anzi proteso a moderare e circoscrivere il suo ruolo troppo protagonistico nell'ambito della amministrazione, e fino poi agli stessi *Elementi* del 1896, ed al loro già citato capitolo quinto, in cui la *difesa giuridica* assume appunto anche questo significato dell'*equilibrio istituzionale*, tale da impedire l'esorbitanza dei poteri, ed in particolare, nell'ultimo quarto del secolo diciannovesimo, in quel certo contesto culturale, l'esorbitanza del potere legislativo, della componente politica elettiva²⁶.

Di fronte all'avvento del regime fascista, Mosca ed Orlando non faticarono molto a far valere in direzione opposta questa essenziale dimensione dell'equilibrio. Gli argomenti che alcuni decenni prima erano serviti a contrastare le onnipotenze parlamentari servono ora a contrastare i nuovi padroni della costituzione, che minacciano ancora una volta di distruggere il suo virtuoso carattere misto. Ed i nuovi padroni sono il Capo del Governo che riduce i ministri a suoi ausiliari, lo stesso esecutivo padrone dell'ordine del giorno delle Camere e titolare di un potere quasi indiscriminato di normazione con lo strumento del decreto-legge, e più ancora il partito, che entrava ormai decisamente nella cittadella del diritto costituzionale con un posto di assoluto rilievo, perché pretendeva di essere l'elemento catalizzatore di quel «complesso di forze economiche, politiche e morali» di fronte al quale il governo era chiamato ad essere responsabile, come aveva osservato lo stesso Mosca nel suo discorso al Senato. In ultima

²⁶ MOSCA, *Sulla teorica*, pp. 177-182, per le proposte di riforma tendenti a liberare la componente tecnico-amministrativa dalla invadenza di quella politico-elettiva; Id., *Le costituzioni moderne*, pp. 488-490, per il Consiglio privato della Corona; Id., *Elementi di scienza politica*, pp. 125-151, per la celebre trattazione della difesa giuridica.

analisi, il fascismo non realizzava alcuna apprezzabile *difesa giuridica*, e tendeva anzi a rompere la dimensione che il costituzionalismo liberale da sempre riteneva essenziale in ogni regime politico, ovvero la dimensione della *pluralità* e dell'*equilibrio*, tra le forze sociali e tra i poteri costituiti. I nostri due protagonisti si sentivano eredi e custodi di questa *tradizione costituzionale*, che in fondo si riassume proprio nella formula moschiana della "difesa giuridica", di quel certo modo d'essere della società e del sistema politico, di quel costituzionalismo. Da quel punto di vista essi erano destinati ad osservare criticamente tutti i grandi fenomeni politici e sociali della fine del diciannovesimo secolo e del nuovo secolo, compreso l'avvento dello stesso regime fascista.

DANILO VENERUSO

SISTEMA STATUTARIO E REGIME FASCISTA:
CONTINUITÀ E ROTTURA

1. *Le premesse risorgimentali*

Nel 1848 l'emanazione dello Statuto sabauda nasce all'insegna della sfasatura con la realtà. Esso, infatti, si riferisce semplicemente alla concezione garantista promossa dagli oppositori costituzionali dell'ordinamento disegnato dal Congresso di Vienna senza menzionare, nel testo, l'occasione politica che provoca quella concessione, vale a dire la proposta rivoluzionaria del principio di nazionalità. Una seconda sfasatura avviene nel triennio decisivo della costruzione dello Stato unitario (1859-1861) quando il passaggio dal Regno di Sardegna al Regno d'Italia offre l'opportunità di ridiscutere la carta costituzionale affrettatamente redatta nel tumulto della rivoluzione del '48 e per quanto riguarda i contenuti e per quanto riguarda il metodo, con il passaggio dalla benigna concessione regia all'Assemblea costituente. Nulla di questo avviene, e ciò evidenzia tanto un vistoso *deficit* di legittimazione liberale quanto la volontà della classe politica cooptata dal Cavour di contrapporre la rivoluzione liberalnazionale conservatrice alla rivoluzione sociale eversiva¹.

Il patto costituzionale serve così il binomio liberalismo e nazionalità in cui l'anacronismo e la flessibilità della carta *octroyée* sono funzioni apparenti e fortemente criticabili (come lo sono state in effetti) degli elementi forti di quanto è veramente preminente nel sistema, vale a dire della lettura del processo risorgimentale come "memoria storica" da un lato della vittoria della soluzione monarchica sulla soluzione repubblicana (istituzionalismo originario) e, dall'altro, dell'irresponsabilità regia come sigillo di

¹ Cfr. G. ARANGIO RUIZ, *Storia costituzionale del Regno d'Italia (1848-1898)*, Firenze 1898; G. PERTICONE, *Il regime parlamentare nella storia del Statuto Albertino*, Roma 1960; C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia*, Roma-Bari 1974.

persistenza e fonte di legittimazione della ragione storica nel compromesso tra l'aristocrazia del sangue e l'aristocrazia del denaro. Con le debite differenze, costituite dal passaggio dalla *Sancta Romana Res Publica* allo Stato moderno, l'irresponsabilità regia presenta analogie con la formula del "potere eminente" o d'indirizzo attribuito al Papa e/o all'Imperatore². Tutto questo spiega come, fin dall'inizio, il dibattito sul sistema costituzionale del Regno d'Italia sia caratterizzato non tanto dall'intangibilità del testo statutario quanto, viceversa, dalla resistenza alla modificazione del metodo della sua formazione, vale a dire alla prospettiva di passare dall'area della costituzione *octroyée* all'area della costituzione formata o modificata secondo il metodo assembleare. Ne consegue un irrigidimento delle posizioni della classe di governo del Regno, per la quale lo svolgimento liberale del sistema trova un limite invalicabile nella democrazia, a sua volta considerata come anticamera al socialismo³. Tale limite rende politicamente allarmanti, per il processo di formazione delle élites che i liberali considerano individualistico, la presenza e la pressione non soltanto delle cosiddette "masse popolari" ma anche dei "partiti" che intendono rappresentarle, dirigerle e convogliarle⁴. A soccorso di

² Carlo Alberto, cui non sfugge fin dall'inizio che, a partire dalla rivoluzione orangista della fine del Seicento, sull'irresponsabilità regia ruotino la presenza e la funzione della corona nel sistema monarchico-costituzionale, provvede che essa sia solennemente ed esplicitamente riconosciuta sia al livello del testo statutario, il quale con l'art. 4 stabilisce che «la persona del re è sacra ed inviolabile» e con l'art. 67 afferma che «i ministri sono responsabili e che le leggi e gli atti del governo non hanno vigore se non sono muniti della firma di un ministro», sia a livello di provvedimenti normativi, uno dei quali, il Regio Editto 26 marzo 1848, agli articoli 19 e 20, proibisce tassativamente, a pena di sanzioni pecunarie e detentive, di attribuire al sovrano la responsabilità degli atti del suo governo cfr. G. MOSCA, *Sulla libertà della stampa. Appunti*, Roma-Torino-Firenze 1885, pp. 9, 22-23; ID., *Appunti di diritto costituzionale*, parte II: *Lo Statuto Albertino*, Milano 1912, pp. 67-69.

³ Cfr. G. MOSCA, *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, in *Il pensiero moderno*, I (1912), pp. 310-316, poi in ID., *Partiti e sindacati nella crisi del regime parlamentare*, Bari 1949 (raccolta di scritti a partire dal 1902); ID., *Liberalismo e democrazia*, Roma-Bari 1995.

⁴ Cfr. M. D'ADDIO, *La crisi dello Stato liberale e l'avvento dello Stato fascista*, in *Dibattiti, progetti e riforme istituzionali dallo Statuto Albertino alla Costituzione della Repubblica*, a cura di R. GIANNELLA e Presentazione di A. MASULLO, Roma 1999, pp. 45-115. Cfr. anche G. MOSCA, *Elementi di scienza politica*, Torino 1896 (II edizione 1925), ora in ID., *Scritti politici*, a cura di G. SOLA, II, Torino 1982, pp. 739-776 (capitolo: *Chiese, partiti e sette*); MOSCA, *Partiti e sindacati*.

questa impostazione vengono invocate l'estraneità tanto delle masse popolari quanto dei partiti dal titolo risorgimentale di formazione del nuovo Stato come nuova classe dirigente ed anche, da parte di Gaetano Mosca, il pericolo che può essere costituito dalla sostituzione la "meritocrazia" individuale con la "meritocrazia" collettiva, di classe e/o di partito⁵.

Così, dopo il trasformismo, avviene l'arrocamento della classe politica in una sorta di ridotta assediata dai "barbari" con i metodi solo apparentemente alternativi di Francesco Crispi e di Antonio Starabba di Rudini: il primo reprime i Fasci Siciliani ed il secondo i moti del 1898 sia in quanto ledono con la pressione di piazza la libertà della classe dirigente liberale sia in quanto sono provocati e "manovrati" dai partiti alternativi al sistema liberali perché seguaci della democrazia o del socialismo, come i repubblicani, i radicali ribelli alla lealtà monarchica, i socialisti di ogni tendenza, gli "integristi" di don Davide Albertario, ormai avviati verso la democrazia alimentata dal cristianesimo. L'ormai lungo dibattito seguito alla crisi del trasformismo si trasforma nella crisi di fine secolo o, per essere più esatti, nel modo italiano della crisi di fine secolo⁶. Essa ha come esito significativo, ma anche allarmante per la classe dirigente liberale, la crescente consapevolezza della insostenibilità del dato di fondo del sistema costituzionale italiano, sintesi tra testo statutario e costituzione reale, vale a dire dell'irresponsabilità regia, come emerge tanto dal regicidio di Monza del 29 luglio 1900 quanto dalla precisa intenzione di Giolitti di ricucire lo strappo che ha messo in discussione tale irresponsabilità.

⁵ Scrive il Mosca, a questo proposito, in quella che può definirsi come la sua prima opera di scienza politica: «Il merito personale è un criterio che acquista grandissima importanza soprattutto nelle società molto civili e pervenute a un grado notevole di maturità», mettendo il «merito personale» in alternativa al livellamento democratico e al collettivismo egualitario socialista: «la verità è che l'eguaglianza delle fortune non può essere stabile nel mondo come non può esserlo l'eguaglianza politica. Ambedue urtano in fondo nello stesso scoglio, la disuguaglianza naturale degli uomini» (cfr. G. MOSCA, *Teorica dei governi e governo parlamentare*, Palermo 1883 (II edizione 1925), ora in MOSCA, *Scritti politici*, pp. 197-230 (citazione dalle pp. 222 e 521).

⁶ Per quanto riguarda la cosiddetta "crisi di fin di secolo", si veda: F. FONZI, *Crispi e lo Stato di Milano*, Milano 1965; U. LEVRA, *Il colpo di Stato della borghesia*, Milano 1975; A. CANAVERO, *Milano e la crisi di fine secolo (1896-1900)*, Milano 1976; P. CARUSI, *Superare il trasformismo. Il primo ministero di Rudini e la questione dei partiti "nuovi"*, Roma 1999.

L'uomo politico piemontese, non a caso richiamato in servizio dopo l'eclisse di sette anni prima che sembrava averlo messo irreparabilmente fuori dalla carriera politica, avvedendosi come il problema dell'irresponsabilità regia non possa essere considerato indipendentemente da una rinnovata, complessiva legittimazione dello Stato unitario, cerca di trovare una soluzione con quell'azione ad ampio raggio che nessuno della classe dirigente nata dal Risorgimento aveva fino ad ora tentata, vale a dire con il superamento della barriera che separa il liberalismo dalla democrazia e dal socialismo attraverso il riconoscimento dei gruppi o dei partiti che stanno al di là della barricata, dai cattolici organizzati nel movimento sociale cristiano ai socialisti passando attraverso i radicali. La sola condizione posta dallo statista piemontese per l'appartenenza a pieno titolo a questo sistema ad ampio raggio è appunto quel riconoscimento delle istituzioni dove rientra in pieno l'irresponsabilità regia⁷.

2. *Dalla prima guerra mondiale all'avvento del fascismo*

Non è questa la sede per affrontare, anche per sommi capi, la "questione giolittiana": il punto che ai fini del discorso preme evidenziare è la stretta dipendenza della crisi del sistema politico impiantato dall'uomo politico piemontese da un panorama europeo, dal luglio 1914 caratterizzato da una guerra intercontinentale di stampo nazionalimperialistico di varia origine e di varia natura. È in questo contesto che si inserisce il progetto politico di Salandra, invero tutt'altro che privo di lucidità e di intima coerenza. Esso rimette in discussione, rovesciandola e riportando il dibattito ai termini anteriori alla crisi di fin di secolo, l'impostazione giolittiana. Salandra non accetta infatti il carattere semplicemente vettoriale che Giolitti aveva attribuito al liberalismo nella strada ben più lunga che va fino al socialismo: per lui il liberalismo deve riprendere quella funzione propositiva di contenuti culturali e politici che ebbe durante il periodo risorgimentale e la formazione dello stato unitario. Aggiornati, questi contenuti consistono ora nella promozione della "Grande Italia"

⁷ Si veda M. MISSIROLI, *La monarchia socialista*, Bologna 1971 (1^a edizione 1912).

lanciata nelle gare internazionali per la conquista degli imperi. Pertanto il compito del liberalismo italiano consiste nel mantenere fede alla sua originaria simbiosi con il contenuto nazionale, alternativa all'impianto ideologico cosmopolitico della democrazia tanto cristiana quanto laica e del socialismo. La guerra scoppiata a pochi mesi di tempo dalla sua assunzione al potere nell'aprile 1914 costituisce per il liberalismo più che mai nazionale l'occasione storica da un lato di sbarrare definitivamente la strada al passaggio dal liberalismo al socialismo attraverso la democrazia e, dall'altro, di consentire alla "Grande Italia" così governata di salire di molti gradini la scala della gerarchia internazionale degli Stati attraverso una vittoria contro gli Imperi Centrali ottenuta con il "peso determinante" dell'Italia⁸.

Il fallimento del disegno politico di Salandra, infrantosi davanti alle colline del Carso per l'edizione italiana di quella guerra di posizione che sta logorando i due schieramenti, si inquadra nelle prime manifestazioni di quella "ribellione alla guerra" che, dalla fine del 1915, comincia a far emergere dalle catacombe del localismo russo l'intransigenza rivoluzionaria di Lenin. Solo chi possiede capacità insieme di storico e di narratore può comprendere e rappresentare il dramma personale di conservatori tutti di un pezzo come Sonnino, Ferdinando Martini e, appunto, Salandra nel vedere trasformarsi in rivoluzionaria, foriera di ogni sviluppo, quella guerra conservatrice che avevano in mente. Basti pensare, a questo proposito, che Salandra preferisce dimettersi da presidente del consiglio piuttosto che avallare con le sue decisioni le prime misure collettivistiche, ancor più che dirigistiche, della storia d'Italia⁹.

Lo scacco subito da Salandra implica anche una rinnovata, pericolosa esposizione politica della corona, la cui irresponsabilità è di nuovo messa in discussione dalla necessità di una piena e completa adesione di Vittorio Emanuele alla grande guerra, raffigurata dal simbolo iconografico del "Re Soldato". Non è un caso che proprio nel corso della prima guerra mondiale avvenga il primo grave strappo al sistema statutario italiano con il pronunciamento repubblicano, nell'aprile 1917, di quel partito socialista che pure è

⁸ Cfr. B. VIGEZZI, *Da Giolitti a Salandra*, Firenze 1969.

⁹ Cfr. D. VENERUSO, *La grande guerra e l'unità nazionale. Il ministero Boselli (giugno 1916-ottobre 1917)*, Torino 1996, pp. 3-41.

diretto da Filippo Turati che, nel 1903, aveva varcato il portone del Quirinale per l'udienza reale. Dal momento che anche sulla lealtà monarchica del movimento cattolico organizzato il sistema politico sorto dal processo risorgimentale non può fare affidamento, la crisi politica si trasferisce sul piano costituzionale.

La doppia crisi, politica e costituzionale, dello Stato unitario si delinea in tutta la sua gravità nell'agitato clima del primo dopoguerra. L'esito delle elezioni politiche del novembre 1919, per la prima volta tenute con il sistema proporzionale, è già di per sé indizio dell'accresciuto peso delle forze del socialismo e della democrazia alimentata dal cristianesimo come il Partito Popolare fondato in quello stesso anno (mentre collassa la democrazia laica di impronta giacobina). Nonostante l'inizio della violenza fascista a partire dalla fine del 1920 e a cominciare dalla regione recentemente annessa della Venezia Giulia, le elezioni amministrative del 1920 (a torto trascurate dalla storiografia) e le elezioni politiche indette da Giolitti nella primavera del 1921 costituiscono la conferma della crisi della presa sociale del liberalismo propositivo propiziato da Salandra in correlazione alla continuità del radicamento nella società italiana dei partiti esterni ed ulteriori rispetto alla tradizione risorgimentale italiana e della ribellione delle masse alla Grande Guerra.

La fine del conflitto generalizzato mette in rilievo anche un altro fenomeno: al di là di polemiche anche aspre che caratterizzano i rapporti tra i due paesi fino alla metà degli anni trenta, le rivendicazioni nazionalimperialistiche di territori oltre Trento e Trieste non appartenenti alla cultura etnico-nazionale italiana (slavi e alto-atesini) mettono in evidenza quel collegamento organico che fin dagli inizi dello Stato unitario aveva unito in qualche modo Italia e Germania. L'unificazione quasi simultanea di questi due Stati finisce infatti per far emergere tanto il "prussianesimo" quanto il "sabaudio", intendendo per sabaudio non solo e non tanto l'adozione dell'istituzione monarchica, ma anche e soprattutto l'estensione pressoché meccanica ed automatica della legislazione del Regno di Sardegna al Regno d'Italia¹⁰ e per prussianesimo

¹⁰ Si veda, su questo problema, la bibliografia citata da M. DOGLIANI, *L'idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori paesi europei*, in *Idee di rappresentanza e sistemi elettorali in Italia tra Ottocento e Novecento*. Atti della Terza

l'indebolimento, per non parlare addirittura di rinnegamento e di rovesciamento, di quel federalismo monarchico che era stata la chiave di volta del movimento nazionale germanico.

Nel Regno d'Italia, è riconoscibile una linea di tendenza che rivendica quasi concordemente l'iniziativa dei poteri pubblici, e quindi delle istituzioni, nel dibattito sempre aperto della riforma della società: la concezione giolittiana di uno Stato come specchio fedele della società, come anche le richieste che provengono dal mondo cattolico di solito vengono messe tra parentesi, o, nella migliore delle ipotesi, vengono ammesse soltanto come espedienti transitori in attesa che si chiariscano i rapporti di forza tra i due movimenti nati dall'originaria eredità hegeliana, vale a dire la "rivoluzione nazionale" e la "rivoluzione sociale" intese come esclusive. Lega le due parti in conflitto sull'internazionalismo e sul capitalismo, con una sorta di licenza al protezionismo da una parte e all'espansione coloniale dall'altra, una sorta di "patto giacobino" contro il quale si rivelano impotenti le denunce liberiste di Salvemini e di Einaudi per mancanza di una coerenza nel loro inquadramento di fondo. All'empirismo giolittiano, non adeguatamente fondato dal punto di vista culturale, all'inizio del Novecento si contrappone con maggiore determinazione rispetto al passato la linea di quella tradizione intellettuale che assegna al liberalismo la funzione di proposta e non soltanto di mera ricezione. Di fronte alla tendenza dell'"indebolimento dello Stato"¹¹, il travaglio storico segnato dalla

Giornata di Studio "Luigi Luzzatti" per la storia dell'Italia contemporanea (Venezia, 17 novembre 1995), a cura di P.L. BALLINI, Venezia 1997, pp. 18-19. Avanti la prima guerra mondiale è significativa la consonanza, in materia di principi regolanti il diritto costituzionale e pubblico, tra gli studiosi di diritto pubblico dell'Italia e della Germania, vale a dire di quei paesi che hanno percorso simultaneamente la via dell'indipendenza nazionale in termini monarchico-costituzionali: cfr. R. VON MOHL, *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, Tübingen 1860; A. KIRCHENHEIM, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, Stuttgart 1887; A. HÄNEL, *Deutsches Staatsrecht*, Leipzig 1892; O. MEYER, *Die juristische Person und ihre Verwehrbarkeit in öffentlichem Recht*, Tübingen 1908; H. PREUSS, *Selbstverwaltung, Gemeinde, Staat, Souveränität*, in *Staatsrechtliche Abhandlungen für Laband*, II, 1908, pp. 238 e ss.; P. LABAND, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, Tübingen 1911 (quinta edizione); V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze 1889; S. ROMANO, *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, Palermo 1908; G. ARANGIO RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino 1913.

¹¹ Cfr. D. VENERUSO, *Gentile e il primato della tradizione culturale italiana*, Roma 1984, pp. 13-71 (*Dalla crisi dei progetti dell'indebolimento dello Stato al recupero dell'idea di uno Stato etico*).

crisi di fin di secolo presenta infatti un contenuto ben preciso: l'idea di nazione. La funzione che viene assegnata alla cultura e alla dottrina politica è quella di presentare le istituzioni e le modalità di realizzare il progetto nazionale al massimo livello che possa essere raggiunto entro un orizzonte monistico, immanentistico ed olistico. Si spiega così come i suggerimenti e le proposte di riforme, anche quelle che formalmente potrebbero rientrare nell'agenda di una democrazia avanzata, come il suffragio universale, si inquadrino in questo orientamento di fondo. Il garantismo tipico della tradizione liberale non è rifiutato, anzi è affermato con sempre maggiore determinazione: si tratta però di un garantismo che ha per oggetto non le persone o gli enti sociali, bensì lo Stato, la sua possibilità di agire con i suoi organi ben coordinati in unità e soprattutto di affermarsi con dispiegata potenza in quell'agone internazionale dove si decidono le sorti del mondo. Opposizioni a questo modo di intendere il compito delle istituzioni alimentate da una cultura non mancano: il "caso Giolitti" sta ad indicarlo, e altrettanto si adoperano tentativi apportati tanto da cattolici quanto da repubblicani "cattaneani", come Arcangelo Ghisleri e Oliviero Zuccarini. Questi ultimi, infatti, si sentono sempre più lontani di fronte alla tradizione mazziniana del potere «uno, esclusivo e indivisibile»¹²; tuttavia mancano vere alternative a quella che viene avvertita come la "via regia" della libertà dello Stato. Attraverso questa via passano le anose questioni della rappresentanza politica (nella quale emergono le numerose e sempre ricorrenti proposte di riforma del suffragio elettorale politico ed amministrativo), della riforma del Senato, della riformabilità dello Statuto. Lo Statuto, alla fine della prima guerra mondiale, ha ormai settant'anni. È ozioso domandarsi se si tratti di un periodo lungo o di un periodo breve: il problema vero è un altro: la situazione storica è radicalmente cambiata da quel 1848 in

¹² Su Arcangelo Ghisleri si veda: A. GHISLERI, *Chi era Carlo Cattaneo*, Lugano 1901; ID., *Scuola e libertà*, Lugano 1902; ID., *Il pensiero politico di Carlo Cattaneo* nel numero unico *A Carlo Cattaneo nel primo centenario della sua nascita*, Milano 1911; P.C. MASINI, *La scuola del Cattaneo*, «Rivista storica del socialismo», 1959, pp. 524-536, ora in ID., *Eresie dell'Ottocento*, Milano 1978, pp. 65-80. Su Zuccarini si veda: O. ZUCCARINI, *Forme e problemi del movimento operaio*, Roma 1912; O. ZUCCARINI - C. FUSACCHIA, *I repubblicani nelle lotte, nell'organizzazione, per la politica del lavoro*. Relazione del Comitato nazionale di azione sociale all'XI Congresso del partito repubblicano italiano (Ancona, 18-20 maggio 1912), Roma 1912; VENERUSO, *Gentile e il primato della tradizione culturale italiana*, pp. 13-14.

cui è stato promulgato. Soprattutto, appena tredici anni dopo la sua emanazione, la carta costituzionale è già segnata dal vizio capitale di non essere stata rinnovata nel passaggio dal Regno di Sardegna al Regno d'Italia. Il fatto che in quella svolta storica si preferisca prorogarla indica che la sua validità sia da intendersi non tanto in senso giuridico quanto in senso storico. In prima istanza, l'immutabilità dello Statuto indica il "sabaudismo", vale a dire congela il risultato istituzionale del processo risorgimentale come alternativo ad ogni altra soluzione, in primo luogo repubblicana, lasciando viceversa impregiudicato in una vaporosa flessibilità qualsiasi altro sviluppo propriamente politico¹³. Nel percorso storico che giunge fino alla prova, dura e tormentata, ma indubabilmente vittoriosa, della prima guerra mondiale, la trama fondamentale della rivoluzione liberalnazionale resiste. A questo punto, imboccare la strada delle riforme in senso formale, a cominciare dal sacrificio della flessibilità della carta costituzionale, potrebbe mettere in forse le sue principali istituzioni: la monarchia costituzionale e la rappresentanza parlamentare, oggetto in passato di aspre polemiche. Particolarmente insistente era stata, nel passato, la critica al parlamento o meglio al "parlamentarismo" come degenerazione del compito fondamentale che spetta ad una borghesia capace di fare la rivoluzione contro l'*ancien régime*, quello di costituire una classe politica (a sua volta parte della classe dirigente) formata dai più capaci¹⁴. Ma adesso, con la pressione dei partiti di massa, la critica al parlamento dal versante della "meritocrazia" appare non soltanto superata, ma addirittura rovesciata. Per i partiti di massa non ha importanza che ai diversi livelli di potere ascendano i più provveduti di

¹³ Cfr. M.A. BENEDETTO, *Aspetti del movimento per le costituzioni in Piemonte durante il Risorgimento*, Torino 1951; GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia*; ID., *Istituti rappresentativi e leggi elettorali nel Risorgimento*, in *Idee di rappresentanza*, pp. 43-60; 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. Il dibattito sulla forma-partito in Italia tra '800 e '900*, a cura di G. QUAGLIARELLO, Milano 1990, pp. 149-173.

¹⁴ L'estensione e l'intensità dell'antiparlamentarismo costituiscono una sorta di *topos* a soluzione pressoché obbligata: si veda quanto afferma Gaetano Mosca a conclusione della *Teorica dei governi e governo parlamentare*, ora in MOSCA, *Scritti politici*, p. 534: «Che possa e debba durare lungamente il regime parlamentare puro, quale l'abbiamo ora in Italia, quale è in Francia e in qualche altro paese, che esso possa divenire una forma di governo civile normale noi non crediamo in nessun modo probabile». Si veda su questo punto, *supra*, la relazione di D'Addio.

doti naturali e i più preparati, bensì i più disciplinati, coloro che, per la propria fedeltà, offrano le maggiori garanzie di corrispondere alle esigenze dei gruppi sociali che li hanno scelti. Questo è il motivo per cui, proprio nel momento storico in cui i partiti di massa premono con maggiore forza e determinazione, si riapra il vecchio problema dell'opposizione tra liberalismo e democrazia: la selezione del personale politico "migliore" può riguardare coloro che appartengono all'ortodossia liberale, non coloro che appartengono alla democrazia e al socialismo.

È chiaro che, in tale contesto, il problema della formazione della classe politica si pone non più in termini di astratta capacità, bensì in termini di responsabilità. I rappresentanti dei partiti di massa possono o no essere resi responsabili di fronte allo Stato risorgimentale? La ricerca e il rinvenimento dei meccanismi idonei alla responsabilizzazione possono non essere sufficienti, dal momento che la responsabilità verso lo Stato può confliggere con la consapevolezza dei partiti di massa di appartenere ad un insieme più vasto degli Stati in cui si trovano ad operare. I partiti oltrepassano, con ideologie che tendono all'universalità, quei confini che gli Stati non sono in grado di oltrepassare. Mentre i partiti di massa si sentono responsabili, idealmente e potenzialmente, nei confronti dell'intero genere umano, gli Stati continuano a sentirsi responsabili solo davanti a quella limitata porzione di umanità che comprendono entro i loro confini. Ne deriva una conseguenza immediata: quello Stato che, a partire dalla fine del Settecento, ha inteso di sostituire la Chiesa nella funzione di indicare i principi di reggimento della società si trova prima contestato e poi soppiantato proprio dagli elementi di quella società che ha il compito di dirigere¹⁵. Così i rimedi che si vogliono adottare, come la responsabilità verso lo Stato attraverso la registrazione di quei partiti, di quei sindacati, di quegli enti culturali e sociali che sono impiantati ed agiscono nel suo territorio, non hanno successo¹⁶. Lo Stato italiano si trova anzi in condizione di soggezione, e pertanto di oggettiva impotenza, di fronte alle richieste che provengono da una so-

¹⁵ Cfr. ANTONETTI, *Paradigmi politici e riforme elettorali: dal sistema maggioritario uninominale al sistema proporzionale*, in *Idee di rappresentanza*, pp. 343-382.

¹⁶ Cfr. D'ADDIO, *La crisi dello Stato liberale e l'avvento dello Stato fascista*, p. 51.

cietà che scopre sempre di più la sua radicale alterità nei suoi confronti e nella quale, nel corso di un anno e mezzo, dall'aprile 1917, si verifica il passaggio dall'area socialdemocratica all'area socialista¹⁷. Quando Mussolini, subito dopo la fondazione dei Fasci di combattimento, disegna un programma, si incanala sulla via di quelle profonde riforme politico-istituzionali che dalla primavera del 1917 pervadono l'Italia. Anche se sotto un aspetto di superficie esse sembrano richiamarsi all'esperienza della Rivoluzione d'Ottobre, in realtà si ancorano alla scelta di una "rivoluzione nazionale" specularmente opposta alla "rivoluzione sociale" delle sue stesse origini: così i *soviet* diventano "consigli nazionali" e la "rappresentanza delle professioni" diventa "rappresentanza dei produttori"¹⁸. La procedura per così profondo mutamento dello Stato passa attraverso un'Assemblea Costituente che deve far piazza pulita di una costituzione *octroyée* come quella che ha presieduto al processo risorgimentale e all'unificazione italiana. Il modo di elezione dei membri di questa assemblea costituisce la punta di diamante di tutto il cinquantennale dibattito sul sistema elettorale interpretato nella direzione più avanzata possibile: così il direttore del «Popolo d'Italia» chiede il suffragio universale, lo scrutinio di lista regionale con rappresentanza proporzionale, l'attribuzione dell'elettorato attivo e passivo alle donne, l'abbassamento del limite d'età a diciott'anni per gli elettori e a venticinque per i deputati¹⁹. In questo contesto rivoluzionario, è quasi superfluo sottolineare la richiesta dell'abolizione del Senato, da decenni quasi

¹⁷ Cfr. *Per la pace e il dopoguerra; le rivendicazioni immediate del partito socialista*, in *La Confederazione Generale del Lavoro 1906-1927*, a cura di L. MARCHETTI, con prefazione di F. CATALANO, Milano 1962, pp. 232-233 e 253, citato da D'ADDIO, *La crisi dello Stato liberale e l'avvento dello Stato fascista*, p. 56. Mentre il programma del 1917 si limita a rivendicazioni democratiche, il Congresso del partito, ormai orientato verso il massimalismo, nell'ottobre 1919 chiede la trasformazione socialista del paese e delle istituzioni. Per tutto il problema si veda anche: P. PETTA, *Ideologie costituzionali della sinistra italiana (1892-1974)*, Roma 1975, pp. 23-37; N. ANTONETTI, *Gli invalidi della costituzione. Il Senato del Regno 1848-1924*, Bari 1992, pp. 211-218; *Il Partito Socialista nei suoi congressi*, a cura di F. PEDONE, Milano 1963, pp. 45-88; A. MALATESTA, *La crisi socialista*, Milano 1923, pp. 28-30; A. TASCIA, *Nascita e avvento del fascismo. L'Italia dal 1918 al 1922*, con una Premessa di R. DE FELICE, Bari 1965, I, pp. 24-26 e D'ADDIO, *La crisi dello Stato liberale e l'avvento dello Stato fascista*, pp. 56-59.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 59-60.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 58-60.

luogo comune del dibattito politico-costituzionale italiano, da sostituire con i Consigli nazionali tecnici del lavoro, di durata triennale, eletti con poteri legislativi dalle collettività professionali o di mestiere, con il diritto di eleggere un commissario generale con potere di ministro²⁰. Così vengono promossi la «partecipazione dei lavoratori al funzionamento tecnico dell'industria» e l'«affidamento alle stesse organizzazioni proletarie, *che ne siano degne moralmente e tecnicamente*, della gestione di industrie o servizi pubblici»²¹.

Come spesso gli avviene nel reimpianto della dimensione politico-economico-sociale in un dopoguerra che si rivela più carico di difficoltà e di incognite di quanto lascerebbe pensare il conseguimento di una vittoria in una guerra generale, Mussolini non cessa di proclamarsi «relativistico» in rapporto ad un «punto di riferimento» irrinunciabile e assoluto: la nazione, dalla quale discende «da sé tutto il resto»²². Tutte le soluzioni possono e debbono essere prese in considerazione: si punti pure sul «sindacalismo», ma deve essere chiaro che l'intero sistema debba essere subordinato «alle esigenze della produzione, della disciplina, del sentimento nazionale»²³. La nazione, concepita «una e indivisibile», è rappresentata in stretta simbiosi con quello Stato senza il quale neppure esisterebbe vita politica. Per Mussolini, lo Stato-nazione è così solo apparentemente un rapporto: in realtà è un tutto unico, un *olos*, secondo quella tradizione politica che discende direttamente dal pensiero hegeliano. Se gli ultimi sviluppi del «pensiero nazionale» fanno emergere una corrispondente dottrina del potere capace di inglobare la società, si tratta pur sempre di un potere che sia anche capace di organizzare un ordinamento corrispondente ai suoi fini e ai suoi obiettivi.

Anche se dai nazionalisti, per tutto il 1919 ed oltre, Mussolini

²⁰ Sulla questione della riforma del Senato, si veda: *Discussione sull'ordinamento del Senato iniziata nel 1894 e continuata nel 1895*, Napoli 1896; R. MARIANO, *Su la formazione del Senato e la rappresentanza per classi*, Napoli 1895; G. ARCOLEO, *Diritto costituzionale. Diritto e storia*, Napoli 1904, pp. 344-345; ANTONETTI, *Gli invalidi della costituzione*, pp. 199-203.

²¹ Cfr. R. DE FELICE, *Mussolini il rivoluzionario 1883- 1920*, Torino 1965, p. 744; D'ADDIO, *La crisi dello Stato liberale e l'avvento dello Stato fascista*, pp. 59-60.

²² *Ibid.*, p. 60.

²³ *Ibid.*

sarà spesso accusato di demagogia e di eversione istituzionale, tanto per i suoi trascorsi giovanili quanto per le non ancora smentite propensioni repubblicane, tuttavia già da allora non può essere valutato se non in parallelo con essi²⁴. Ambedue partono dallo stesso punto di partenza e giungono alla stessa mèta: la nazione, l'assoluto con il quale tutto entra in relazione e intorno al quale tutto ruota. In questo contesto, il parallelismo, con tempi che infatti scadranno nel 1923, non può non diventare confluenza nel medesimo insieme. È sintomatico che già il primo congresso del Partito Nazionale Fascista, nel quale confluisce il precedente, più indistinto e possibilistico movimento, nel novembre 1921 sia ormai del tutto inquadrabile entro l'universo nazionalistico: dalla linea portante del fascismo si sono ormai staccate le vecchie scorie demagogiche fino a ieri tanto temute dai nazionalisti. In questo senso il congresso fascista del 1921 è omologabile al congresso nazionalistico del 1919, il quale aveva pur esso puntato sulla sostituzione dei partiti politici con i sindacati. Per Rocco questa sostituzione ha già un nome: è il sistema corporativo, alla cui promozione sarebbe diretta la riforma del Senato, che in tal modo accoglierebbe la rappresentanza della pluralità della collettività.

La questione del sistema corporativo non può fare a meno di rimbalzare ai popolari quali eredi del movimento cattolico e destinatari privilegiati della dottrina sociale cristiana. È noto quanto i cattolici impegnati nella sfera temporale si siano inizialmente adoperati a rimettere in circolazione l'ideologia della corporazione come istituto idoneo a realizzare quella che molti di essi considerano la democrazia autentica in quanto fa dello Stato una funzione della società²⁵. Con l'andar del tempo, però, questa ten-

²⁴ Cfr. F. GAETA, *Nazionalismo italiano*, Napoli 1965, pp. 156-163; D'ADDIO, *La crisi dello Stato liberale e l'avvento dello Stato fascista*, pp. 60-63.

²⁵ Cfr. L. ORNAGHI, *Stato e corporazione*, Milano 1984; P.F. GÓMEZ HOMEN, *Antecedenti teorici del corporativismo fascista*, Palermo 1929; A. BOGGIANO PICO, *Precedenti e sviluppi dell'idea corporativa in Italia prima del fascismo*, in *Verso il corporativismo democratico. Scritti scelti coordinati ed annotati dai professori Sen. Alberto Canaletti Gaudenzi e Saverio De Simone*, Bari 1951, pp. 186-197; B. UVA, *Le idee corporative in Italia (dalla Restaurazione al 1922)*, «Storia e politica», 4 (1965), pp. 603-628; D. VENERUSO, *Il seme della pace. La cultura cattolica e il nazionalimperialismo fra le due guerre*, Roma 1987, pp. 187-203 (*Il fascismo visitato e rivisitato*); P.L. BALLINI, *Rappresentanza degli interessi, voto plurimo, suffragio universale: da Rudini a Luzzatti (1896-1911). Temi di un dibattito*, in *Idee di rappresentanza*, pp. 139-341 (citazione da p. 176).

denza progressivamente si raffredda: lo stato della società, le dottrine statuali e le istituzioni politiche della storia moderna e contemporanea non consentono il reimpianto di un sistema corporativo per la prevalenza, tesa addirittura verso l'assorbimento, dello Stato sulla società. Questo è il motivo per cui i sostenitori del movimento cattolico prima e, dal 1919, del Partito Popolare poi, preferiscono accantonare il problema della restaurazione, certo in termini moderni, delle corporazioni in attesa di quanto che appare davvero come prioritario, vale a dire la riforma dello Stato e della sua costituzione.

Contrariamente a quanto avviene ai partiti delle due "rivoluzioni", quella nazionale e quella sociale, Sturzo e gli esponenti del partito popolare sono "ottimisti", vale a dire credono che l'attuale Statuto sia riformabile²⁶. Dalle loro prese di posizione nell'immediato dopoguerra, si rileva come il riformismo dei cattolici impegnati nella sfera politico - sociale sia assai meno distante dal "gentilonismo" di quanto le prese di posizione di settori consistenti del movimento cattolico e la memoria storica dell'età giolittiana facciano credere. Una riprova in questo senso è il rientro nei ranghi di una delle due rivoluzioni, precisamente di quella nazionale, dell'antico *leader* democratico cristiano Romolo Murri al termine di un lungo e tormentato processo di distacco da un movimento cattolico da lui ritenuto "gentilonizzato". Senza sollevare affatto il problema delle corporazioni dal solo punto di vista possibile della tradizione di coloro che si proclamano eredi dei "democratici cristiani", Sturzo, alla fine del 1918, nel discorso programmatico di Milano per la fondazione del nuovo partito, punta sul decentramento amministrativo, sull'autonomia degli enti locali, sul riconoscimento giuridico delle "classi" professionali e di mestiere, sulla libertà sindacale ad esse garantite. È interessante la motivazione che il segretario del Partito Popolare adduce per promuovere questa riforma: non dovrà sorgere alcuna preoccupazione per il fatto che lo Stato venga

²⁶ Cfr. ANTONETTI, *Gli invalidi della costituzione*; ID., *Sturzo, i popolari, e le riforme istituzionali del primo dopoguerra*, con Premessa di G. DE ROSA, Brescia 1988; L. STURZO, *I problemi del dopoguerra*, in *Il partito popolare italiano*, I (1919-1922), Bologna 1956, pp. 51-55; ID., *Crisi e rinnovamento dello Stato*, ivi, pp. 250-251; ID., *Rivoluzione e ricostruzione*, ivi, pp. 274-276 (sulla riforma del Senato); D'ADDIO, *La crisi dello Stato liberale e l'avvento dello Stato fascista*, pp. 63-65.

spogliato di poteri quasi assoluti, in quanto, viceversa, è proprio tale assolutezza di poteri a preoccupare. In questa prospettiva di riforma, neppure per Sturzo il Senato può rimanere nelle sue forme e nelle sue competenze attuali. In particolare, non può più essere un'emanazione del governo. La riforma dovrà avere per contenuto la rappresentanza dei corpi sociali intermedi, vale a dire a dire dovrà avere a sua norma l'indicazione che il potere politico sia funzione della società. Pertanto, questo ramo del parlamento dovrà essere costituito dalla «legittima e diretta rappresentanza dei corpi accademici, degli organi statali, della magistratura, del Consiglio di Stato, dei corpi diplomatici e militari, dei corpi sindacali, dei datori di lavoro, con elezioni di secondo grado e sopra liste limitate». Il Parlamento dovrebbe prendere in considerazione soltanto gli affari aventi veramente carattere nazionale, mentre ai consigli professionali e alle rappresentanze degli enti intermedi particolari e locali dovrebbero essere conferiti poteri normativi.

Al di là delle differenze di campo, soprattutto quella più decisiva tra "rivoluzione nazionale" e "rivoluzione sociale", un punto di convergenza, alla fine del primo tumultuoso anno del dopoguerra, si può rinvenire nell'integrazione della rappresentanza politico-parlamentare con l'integrazione degli interessi dei ceti professionali e delle categorie lavoratrici. Una proposta, razionalmente concepita come al solito, viene presentata alla fine del 1919 da Francesco Ruffini a nome di una Commissione parlamentare da lui presieduta. In questa proposta vengono armonizzate le due esigenze: quella di garantire nell'organizzazione parlamentare dello Stato una rappresentanza delle forze sociali e, nello stesso tempo, una presenza qualificante dell'elemento politico mediante un sistema elettorale che distingua nettamente dalla Camera un Senato diventato elettivo. Dei 360 senatori, numero per la prima volta fissato per legge, la metà dovrebbe essere eletta secondo una ripartizione regionale da un elettorato ristretto perché qualificato, e l'altra metà nominata in parte dalla Corona, in parte dalla Camera e in parte dallo stesso Senato nell'ambito di trentasette categorie. Da questa relazione si distacca Maggiorino Ferraris il quale, viceversa, in consonanza con le idee lanciate da Sturzo, propone che, dei 360 senatori, 120 vengano nominati dalla Corona e 240 da appositi collegi provinciali, costituiti prevalentemente dai rappresentanti delle organizza-

zioni del lavoro, delle produzioni, degli enti di assistenza e degli ordini professionali²⁷.

Come si può constatare, l'avvento dei partiti di massa viene generalmente interpretato come l'occasione per rovesciare il rapporto "giacobino" esistente tra Stato e società e, conseguentemente, per rompere l'involucro individualistico della rappresentanza da cui storicamente sono sorti l'accentramento statalista e l'irrigidimento burocratico. Dopo la metà del 1920, viceversa, si leva di nuovo il vento del "rafforzamento dello Stato"²⁸ a contrastare il processo inverso che è sembrato per poco tempo prevalere nel secondo dopoguerra. In questa fase che precede immediatamente la presa di potere del fascismo, quando Mussolini, facendo getto delle ambigue posizioni "relativistiche" del 1919, a partire dal 1920 imbocca risolutamente e definitivamente il percorso del "rafforzamento" dello Stato, i popolari sostituiscono i socialisti in crisi come interlocutori privilegiati del dialogo, o piuttosto del *clivage*, tra i due poli alternativi del "rafforzamento" e dell'"indebolimento" dello Stato, rimanendo sconfitti non tanto per la violenza delle squadre d'azione fasciste quanto per il riorientamento generalizzato della classe politica liberale verso lo "Stato forte"²⁹.

3. Il dibattito e le decisioni durante il regime fascista

Il fatto che queste prospettive di riforma non sfocino in progetti di legge e neppure in dibattiti parlamentari indica lo stato di paralisi derivante dagli spossanti equilibri politici. Essi sono rotti soltanto dalla "marcia su Roma", attraverso la quale la "rivoluzione nazionale", vittoriosamente contrapposta alla "rivoluzione sociale", assume il potere accettando la griglia statutaria solo in termini che assicurino la sua collocazione nei binari della storia del Risorgimento e dell'Unità d'Italia.

²⁷ Cfr. D'ADDIO, *La crisi dello Stato liberale e l'avvento dello Stato fascista*, p. 65.

²⁸ Cfr. VENERUSO, *Gentile e il primato della tradizione culturale italiana*, pp. 35-67 (*Il problema del rafforzamento dello Stato alla luce della polemica sull'intervento e sulla condotta della guerra. L'incontro tra Mussolini, Gentile e la tradizione culturale italiana dopo Caporetto e la rivoluzione d'ottobre*).

²⁹ Cfr. D. VENERUSO, *La vigilia del fascismo. Il primo ministero Facta nella crisi dello Stato liberale in Italia*, Bologna 1968.

Non sono pochi coloro che si illudono sulla portata di questa accettazione. La maggior parte del personale politico e culturale della classe dirigente, a cominciare dal suo pubblicista più accreditato, il direttore-proprietario del «Corriere della Sera» Luigi Albertini, è anzi convinta che, nelle mani energiche del giovane Mussolini, il liberalismo potrebbe avere una decisiva ripresa, dopo l'eclissi della Destra Storica, dopo l'impantanamento trasformistico e dopo l'amicciamento di Giolitti alle forze che intendono rovesciare i termini del rapporto tra società e Stato. La classe dirigente liberale, tra la "marcia su Roma" e il delitto Matteotti, tende ad inserire il "caso Mussolini" nei binari del dibattito di fine Ottocento sui rapporti tra liberalismo ed altre formule ideologiche e movimenti politici. Come allora, il dibattito liberale ha come nucleo fondante la centralità di uno Stato che può conoscere alleati ma non superiori nell'ambito della politica internazionale e, nell'ambito della politica interna, può conoscere gruppi interni allo Stato, ma non partiti o "chiese" che aspirino a superarne i confini. La classe dirigente liberale si rivolge a socialisti e cattolici non soltanto come a gruppi estranei al processo risorgimentale, ma anche come a gruppi tendenzialmente cosmopoliti. Già alla fine dell'Ottocento, è delineata chiaramente, anche se non ancora portata alle ultime conseguenze, la differenza, anzi il dissidio di fondo tra "nazione" e "antinazione", che comincia a erodere la credibilità della massoneria, fino allora apparsa al sicuro da ogni sorpresa in quanto generalmente ritenuta quale ideologia della classe dirigente. L'inchiesta nazionale sulla massoneria del 1913 significa già, se non una minaccia, almeno un avvertimento.

La "rivoluzione liberale", alla vigilia ed oltre la "marcia su Roma", conduce ancora e sempre al rinvigorismento dello Stato nazionale quale è uscito dal processo risorgimentale e alla formazione dello Stato unitario, con sempre più acuta insofferenza per le pretese soprannazionali della democrazia e del socialismo. La stessa interpretazione gobettiana di tale rivoluzione, più che infilare la pista di quell'"indebolimento dello Stato" cui avevano pensato correnti e personalità innovative del primo Novecento, rivolge la propria attenzione alla fondazione di uno Stato incentrato sulla classe operaia come sostitutiva della nazione³⁰. Non bisogna dimenticare, inoltre,

³⁰ Cfr. VENERUSO, *Gentile e il primato della tradizione culturale italiana*, pp. 67-71 (*La critica di Gobetti all'ideologia nazionale e al pensiero di Gentile*).

che quella che lungo il ventennio finirà per apparire riprova di reazione anche a cerchie politiche più vaste degli sconfitti del 1922, vale a dire l'attività repressiva delle squadre d'azione, tale non è sentita al momento della "marcia su Roma" dai "figli del Novantotto" per i quali è soprattutto necessario respingere, a qualunque costo, se necessario con la forza, quel *surplus* di influenza, se non addirittura di potere, che gli oppositori del sistema pretendono di arrogarsi con il dominio della piazza. E non è poi neppure un caso se l'insistente richiesta di normalizzazione avanzata nel biennio di transizione dall'influente gruppo moderato costituzionale, quello rappresentato dal «Corriere della Sera» di Luigi Albertini, comprenda anche la sanatoria di quel *vulnus* rispetto al quadro statutario che sono state le "radiose giornate di maggio" come "Novantotto" alla rovescia. In questo sta però la debolezza dell'impostazione della tradizione politica del liberalismo italiano.

Non si può considerare come non avvenuto ciò che è invece avvenuto, per di più al culmine di un lungo periodo di polemica contro il parlamento, l'istituzione deputata alla libera formazione delle correnti politiche del paese. La categoria di "rivoluzione" non appartiene soltanto all'"antinazione", come si è a lungo temuto, appartiene anche alla "nazione", come si è a lungo sperato nei giorni della guerra mondiale a partire dalle "radiose giornate" del maggio 1915. Il vero problema è se, una volta giunta al potere, la "rivoluzione nazionale" possa essere arrestata. Non c'è troppo da stupirsi se la classe dirigente liberale, che ha fatto il Risorgimento, tema pur sempre che la sconfitta dell'"antinazione" possa riaprire la strada anche a quell'"antirisorgimento" che era stato al centro delle sue preoccupazioni nel lungo ad ampio dibattito che parte fin dall'unità nazionale. Di questo clima respira la pubblicistica politica del tempo: così Arrigo Solmi, in un saggio pubblicato nel 1924, osserva come il regime parlamentare non sia affatto quel regime debole che è stato di solito definito dalla campagna antiparlamentare del periodo postunitario, purché, secondo le indicazioni di Sonnino nella crisi di fin di secolo, venga ricondotto al limite della produzione legislativa che lo Statuto aveva assegnato al Parlamento³¹.

Due anni di una spinta tutt'altro che debole da parte della cul-

³¹ Cfr. A. SOLMI, *La riforma costituzionale*, Milano 1924.

tura e della pubblicistica liberale non ottengono però il risultato sperato di "normalizzare" il fascismo. Fin dall'inizio, Mussolini si mostra intransigente: come tre anni prima la sua larga, perfino eccessiva intercambiabilità delle proposte politiche e istituzionali non era stata legata, neppure per un attimo, al mutamento del nucleo fondante della sua posizione, così ora, agli inizi non ancora consolidati del suo potere, nulla concede alle ragioni di un possibile compromesso: contro i nemici della nazione, contro i fautori della cosiddetta "antinazione" viene agitata la minaccia dell'uso autoritario del potere, in particolare dello svuotamento di una Camera tradizionalmente presentata come riottosa ai governi attraverso la sovrapposizione del Gran Consiglio del Fascismo e della milizia di partito agli ordini della "rivoluzione". A chi sa leggere senza illusioni, e senza propensione ad appigli consolatori, le dichiarazioni di Mussolini non lasciano margini di manovra. Del resto, la fusione tra nazionalismo e fascismo consente l'istituzione della piattaforma culturale per una "dittatura nazionale" capace di rendere definitiva e permanente la sua vittoria sull'"antinazione". C'è chi va anche più in là: l'avvento del fascismo e la sua pretesa dittatoriale non sarebbero comprensibili se non nell'eredità di quel liberalismo che aveva considerato invalicabile il limite che lo distingue costitutivamente dalla democrazia³².

Il delitto Matteotti, se apre la via alla speranza di tornare al regime liberale, indica anche come questo ritorno non possa passare attraverso la conservazione del potere di Mussolini e del fascismo. Per resistere, Mussolini non ha altra scelta che il passaggio dal regime liberale alla dittatura, come avviene con il discorso presidenziale del 3 gennaio 1925 e con l'insediamento, avvenuto subito dopo, della Commissione dei Diciotto presieduta da Giovanni Gentile³³. Di questa fanno parte soprattutto nazionalisti monarchici, vale a dire coloro che hanno fornito al fascismo non so-

³² Così denuncia al Senato Gallini subito dopo il delitto Matteotti: «La verità storica è questa: il movimento fascista per le sue origini, per il suo carattere rivoluzionario, per il suo svolgimento doveva necessariamente condurre, come condusse, ad una forma di governo dittatoriale» (cfr. Atti Parlamentari, Senato, Legislatura XXVII, Sessione 1^a, Discussioni, tornata del 24 giugno 1924, p. 79, citato da D'ADDIO, *La crisi dello Stato liberale e l'avvento dello Stato fascista*, pp. 70-71 e 107).

³³ Cfr. *Relazioni e proposte della Commissione per lo studio delle riforme costituzionali*, Firenze 1932. Sull'intero problema, si veda D'ADDIO, *La crisi dello Stato liberale e l'avvento dello Stato fascista*, pp. 73-115.

lo la piattaforma ideologica, ma anche la copertura istituzionale per la presa ed il mantenimento del potere. In una relazione tenuta all'interno di questa Commissione, uno dei suoi membri più qualificati, il consigliere di Stato Domenico Barone, sostiene la tesi che starà alla base dello svolgimento costituzionale del regime, vale a dire la prevalenza del potere esecutivo sugli altri poteri dello Stato. È evidente il *vulnus* tanto alla lettera quanto allo spirito dello Statuto. L'emanazione della carta costituzionale, infatti, non sarebbe stata neppure concepibile, né la sua conservazione neppure possibile se non nel contesto di quell'equilibrio dei poteri assicurato dalla capacità di vigilanza, di controllo e, all'occorrenza, di arbitrato da parte della monarchia costituzionale nel contesto del ripudio della pretesa di assolutismo avanzata tanto dalla classe dirigente quanto da un'opposizione eversiva e da una società incondita e particolaristica.

Sulla base della scelta mussoliniana, che dal punto di vista costituzionale rinvia all'assolutismo, sarebbe lecito attendersi il ripudio dello Statuto come non più rispondente alla situazione del tempo, nonché la sua sostituzione con un proclama ideologico o simile. Nulla di questo avviene. Come avviene fin dalle origini, anche la storia costituzionale dell'Italia fascista è caratterizzata dall'indifferenza, per quanto riguarda i procedimenti di formazione, tra legge costituzionale e legge ordinaria. Tuttavia il regime ha tutto l'interesse alla conservazione dello Statuto albertino in quanto lo legittima sul versante della irrinunciabile tradizione risorgimentale. In questo contesto, tanto nella lettera quanto nello spirito del testo costituzionale possono avvenire, come del resto sono avvenuti anche nell'età prefascista, cambiamenti tanto radicali senza che mai i politici o i legislatori che li attuano debbano concretamente rispondere di lesa costituzione. Ciò può avvenire perché, fin dagli inizi dell'Italia unita, si è creata la tradizione, condivisa da tutte le parti politiche, della flessibilità del testo costituzionale: i costituzionalisti per così dire "puri" in omaggio alla leggerezza della tradizione britannica alla quale generalmente si richiamano, i conservatori per consentire l'adozione di misure atte alla conservazione indefinita del potere che detengono senza correre il pericolo di incappare nell'accusa di incostituzionalità, i riformisti spinti e i rivoluzionari per gli stessi motivi eguali e contrari. In sostanza, mai come ora è chiaro (e lo sottolinea lo stesso Gentile quale presidente della Commissione dei Diciotto) come

la legalità statutaria sia utile soprattutto per legittimare l'istituzione monarchica e per salvarla da ogni possibile attentato. Da questo punto di vista, che è quello conservatore, è sempre più chiaro che il vero iato rivoluzionario si sia prodotto nel 1917, con la richiesta ufficiale dei socialisti di passare dalla monarchia alla repubblica. La cosiddetta "marcia su Roma", non è un iato altrettanto grave, in quanto avviene entro i limiti della tradizione costituzionale del Regno d'Italia. Neppure lo strappo illiberale del 1925 riveste la gravità di quello del 1917, in quanto la conservazione dell'istituto monarchico è comunque assicurata. La presenza di una carta costituzionale giunta, in una progressiva coerente evoluzione, allo stadio di Statuto-memoria necessariamente solleva anche il problema della lettura storica del processo risorgimentale, alle origini, legato ai fermenti e alle esigenze garantiste dell'età immediatamente postnapoleonica. Ancora nel 1848 queste esigenze si presentano forti e cogenti in un testo costituzionale in cui si tratta del passaggio del Regno di Sardegna da un ordinamento assolutistico ad un ordinamento di libertà senza alcuna indicazione di futuri sviluppi in senso nazionale. Sono gli sviluppi successivi a far sì che le libertà siano sempre di più pensate e sviluppate come vettori e direttrici di marcia a favore non già delle persone o degli enti intermedi bensì dello Stato. Se la storia dello Statuto-memoria non attraversa il passaggio dal regime parlamentare alla dittatura con la stessa angoscia con cui l'ombra di Banco attraversa la coscienza di Macbeth, ciò avviene perchè fin dalle sue origini la classe politica come parte della classe dirigente percorre la strada che fa dello Stato il centro di un processo capace di calamitare a sé tutte le libertà, anche quelle che all'inizio si riferivano ad altri soggetti, come le persone e le comunità intermedie. Ciò spiega anche l'importanza, più decisiva di quanto non si creda, che hanno avuto, nella vita dello Stato liberale fino al fascismo ed oltre, l'opposizione che gli uomini di cultura italiani, ivi ben compresi i marxisti provenienti dall'hegelismo quali Antonio Labriola, hanno fatto al passaggio dal liberalismo alla democrazia, come anche lo svolgimento di una immagine dello Stato insieme "persona" e "comunità" allo scopo di legittimare da una parte l'assoluta autonomia della politica, l'unità, l'indissolubilità, l'esclusività della sua natura e soprattutto del suo potere e, dall'altra, di indicare la sua natura collettivistica, non individualistica. In questo contesto, la fascistizzazione dello Stato si presen-

ta allora come la fase estrema di un processo a lungo periodo avvenuto senza soluzione di continuità³⁴.

Ci si potrebbe domandare, a questo punto, perchè una delle dimensioni che era stata proclamata costitutiva dello Stato moderno quale la libertà venga apertamente e quasi provocatoriamente scavalcata nel dibattito politico all'interno del fascismo. A questa situazione si perviene in quanto, come avviene nei momenti decisivi della vita associata quando le possibilità di compromesso si riducono al minimo, la libertà viene considerata e giudicata come la funzione di quella che è (o tale viene ritenuta) la verità. E la verità, per gli epigoni di Hegel, tanto di destra quanto di sinistra, è lo Stato. Questo giudizio implica la conseguenza della sua obbligatorietà. Quando le generazioni successive, viventi in un'altra epoca e alla luce non remota di tale esperienza, giudicano quelli che sembrano gli anni di piombo del regime fascista, tendono spesso a dimenticare il concetto, fondamentale in quella cultura politica, dell'obbligatorietà dello Stato. Se a questa dimensione obbligatoria, assolutamente irrinunciabile, tutto deve essere riferito, le libertà storiche, pertinenti alle persone e alle comunità che queste riescono ad impiantare, si immergono totalmente, senza residui, nell'ambito di uno Stato concepito come totalità. È da qui che rampolla la contraddizione che colpisce lo Stato obbligatorio: esso giunge infatti, attraverso il metodo della "rivoluzione", al totalitarismo. Totalitarismo, in questo contesto rivoluzionario, significa olistico, nel quale tutte le parti sono tra loro omogenee. Come tale, la dimensione olistica non ha bisogno di legittimazione, vale a dire del rapporto per cui ogni cosa, ogni pensiero e ogni azione vengono giustificati al di fuori di sé. Mancanza di giustificazione non significa soltanto insufficienza ontologica, significa anche mancanza di rapporti, con la conseguente necessità di porli in modo artificiale, in quanto non esiste vero rapporto laddove vige soltanto il solo principio di identità. Per questo motivo, il potere è giustificato soltanto con se stesso: lo stesso principio di nazionalità invocato all'inizio del processo svanisce di fronte all'assolutezza olistica del potere sen-

³⁴ Cfr. M. DOGLIANI, *L'idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori paesi europei*, in *Idee di rappresentanza e sistemi elettorali in Italia tra Otto e Novecento*, pp. 7-41 (particolarmente pp. 25-41).

za la possibilità di esercitare alcuna funzione di legittimazione. Per questo, in questo contesto molochiano, tutto è ammesso e niente è ammesso: l'unica dimensione esistente è l'esercizio del potere, il quale non ha più bisogno nemmeno del criterio di legittimazione originario, quello della "nazione". Si tratta del metapolitico "principio del capo", al quale convergono l'infallibilità e ed il culto divino espresso con la mistica: si tratta del passaggio dalla secolarizzazione allo "Stato ecclesiastico" illustrato da Carlo Costamagna³⁵. A questo punto si mostra sostanzialmente irrilevante qualsiasi intervento mirato ad un adeguamento dello Statuto alla situazione reale. È in questo senso che Domenico Barone, la cui relazione è intitolata *Sui rapporti fra potere esecutivo e potere legislativo*, afferma davanti alla Commissione dei Diciotto la preminenza del potere esecutivo sul potere legislativo e giudiziario, in quanto «integrano ed in certo senso rafforzano il potere esecutivo, ma è in questo che tutta la vita dello Stato, per logica esigenza delle cose, si riassume»³⁶.

Tuttavia lo sviluppo olistico del regime, anche se in linea con le premesse ottocentesche del potere giacobinamente "uno e indivisibile", della sovranità esclusiva e dei loro successivi sviluppi nei concetti di personalità dello Stato e dello Stato comunità, fa anche emergere, passo dopo passo, la sua contraddizione con i nazionalisti per cui i rapporti capaci di legittimazione continuano a possedere una loro realtà. Nel suo percorso a ritroso nella storia, Domenico Barone, come Alfredo Rocco, è disposto a giungere fino all'assolutismo settecentesco, in cui il potere regio, per quanto crescente, resta pur sempre legittimato in maniera reale e non artificiale, cioè al di fuori di se stesso, dal suo rapporto con la confessione religiosa dominante, secondo il principio *cuius regio eius religio*. Nella stessa relazione, infatti, Barone considera come reali, inerenti a realtà costitutivamente diverse per funzioni, i rapporti tra Corona, Capo del governo e Parlamento, riconoscendo la necessità che «i rapporti tra governo e le camere devono essere dominati dal principio che quello è organo della Corona e non del

³⁵ Cfr. C. COSTAMAGNA, *Teoria delle istituzioni sociali*, «Archivio giuridico», 1929: per tutto il problema, cfr. VENERUSO, *Il seme della pace*, pp. 115-117.

³⁶ Cfr. *Relazioni e proposte della Commissione per lo studio delle riforme costituzionali*.

parlamento e che nei riguardi della sua azione questo ha il potere di segnare i limiti generali entro i quali esso si deve svolgere»: come tale, il governo «è legittimamente investito del potere finché non è privato della fiducia del re», al quale «nella risoluzione delle crisi è riservato un vero potere di iniziativa, direttivo e decidente»³⁷. È significativo che le conclusioni della Commissione dei Diciotto, che delineano una serie di rapporti reali tra gli organi dello Stato, gerarchicamente dipendenti dalla Corona, suscitino le riserve e le opposizioni di Mussolini, attraverso cui passa la linea portante della concezione olistica del potere³⁸. Queste riserve sono espresse dalla deliberazione del Gran Consiglio del Fascismo dell'8 ottobre 1925, che accoglie soltanto la proposta di rendere in parte elettivo il Senato del Regno.

Quando nel dicembre dello stesso anno avviene la discussione del progetto di legge che attribuisce al Capo del governo competenze tali da portare alla sua dittatura, Gaetano Mosca individua e denuncia non solo le disposizioni che intendono «modificare profondamente i rapporti tra presidente del consiglio dei ministri e i ministri e i rapporti tra il potere esecutivo e il potere legislativo», ma anche la volontà di togliere ogni peso politico alla monarchia con una "diarchia" fittizia, in un regime in cui il potere sia concentrato nella persona di Mussolini³⁹. Il guardasigilli Rocco, che comincia a preoccuparsi del totalitarismo olistico di Mussolini, intende allora rafforzare la posizione della monarchia come istituzione capace di regolare i rapporti tra le parti, attribuendo ad essa la funzione un tempo esercitata (male, secondo lui) dal Parlamento, al quale compete la sola funzione legislativa. Per lui, il nuovo regime che va costruendosi dopo il discorso mussoliniano del 3 gennaio 1925 deve essere fondato sulla "diarchia" tra l'istituto monarchico e il governo fascista, del quale l'uno sia il limite dell'altro⁴⁰. Quan-

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Cfr. F. PERFETTI, *La Camera dei Fasci e delle Corporazioni*, Roma 1991, pp. 58-59; D'ADDIO, *La crisi dello Stato liberale e l'avvento dello Stato fascista*, p. 74.

³⁹ Cfr. Atti Parlamentari, Senato, *Discussioni*, tornata del 19 dicembre 1925, pp. 4372-4375, citato da D'ADDIO, *La crisi dello Stato liberale e l'avvento dello Stato fascista*, pp. 74-76.

⁴⁰ Cfr. Atti Parlamentari, Senato, Legislatura XXVII, Sessione unica, *Discussioni*, tornata del 19 dicembre 1925, p. 4376; A. ROCCO, *La trasformazione dello Stato*, in *Id.*, *Scritti e discorsi politici*, Milano 1938, III, pp. 783-788. Si veda inoltre D'ADDIO, *La crisi dello Stato liberale e l'avvento dello Stato fascista*, pp. 77-78.

do anche lo schema diarchico svanisce di fronte allo strapotere personalistico e totalitario di Mussolini, l'estrema difesa da opporre contro questi sviluppi è proprio quella del ritorno alle origini: in altre parole il compromesso diarchico, sempre più sbilanciato a favore di Mussolini, può essere ancora salvato con l'arroccamento sull'irresponsabilità regia.

Sia pure con ripetute concessioni tattiche, lo schema diarchico resiste fino al 25 luglio 1943 non solo rendendo impossibile la costruzione di un vero Stato totalitario (che non può considerarsi tale se non sia ricondotto all'unità olistica, quella che Carl Schmitt definisce "dittatura sovrana"), ma anche provocando la caduta di Mussolini e conseguentemente, data la "personificazione", del fascismo. È vero che Mussolini costruisce con un passo dopo l'altro una "dittatura sovrana" che culmina, all'inizio del 1939, nella trasformazione di un organo meramente burocratico della Camera dei Deputati, ma è anche vero che questa costruzione va per conto suo, non essendo legata al processo reale che gradatamente impoverisce un fascismo che ha interpretato il successo del 1922 in un senso olistico-rivoluzionario non giustificato dall'esito effettivo del primo conflitto mondiale che ha messo a nodo l'insufficienza del nazionalimperialismo a governare la tensione universale verso l'unità del genere umano. Non regge, infatti, la tesi schmittiana che il regime fascista sia caratterizzato dalla figura della "dittatura commissaria" descritta da Schmitt quale opposizione dialettica alla "dittatura sovrana"⁴¹: si tratta in realtà di una tensione permanente tra i due poli della diarchia l'uno dei quali presenta la "rivoluzione nazionale" e l'altro il suo limite che, con l'andar del tempo, si presenta sempre più come resistenza, allo stesso modo che in Germania si presenta sempre più come resistenza il limite che la componente conservatrice oppone alla linea portante del nazionalsocialismo quale "rivoluzione nazionale" tedesca.

Vi è da dire che la tensione persiste anche quando i due rami del Parlamento perdono del tutto le loro residue funzioni politiche per rifugiarsi solo nell'attività legislativa e burocratica. Non per

⁴¹ Cfr. C. SCHMITT, *La dittatura. Dalle origini dell'idea moderna di sovranità alla lotta di classe proletaria*, Roma-Bari 1975, su cui si veda: D'ADDIO, *La crisi dello Stato liberale e l'avvento dello Stato fascista*, pp. 78-81.

questo, infatti, cessa la tensione dialettica tra i due poli del regime, quello conservatore e quello rivoluzionario, dei quali la diarchia rappresenta la cristallizzazione istituzionale. Tale tensione, infatti, dalle aule di Montecitorio e di Palazzo Madama si sposta prima alle sedi ministeriali burocratiche, poi al Gran Consiglio dove si riuniscono, assieme ai ministri in carica, i capi storici del fascismo rimasti indietro rispetto alla linea portante del regime che ha come punta di sfondamento Mussolini e, in ultima istanza, alla Corona ibernata, ma non ancora soppressa. Il "duce", che comprende la portata decisiva della tensione tra i due poli del fascismo, non manca di adottare i provvedimenti necessari in quel 1939 che per molti versi è decisivo per le fortune del fascismo non meno che le svolte del 1922, del 1925 e del 1943. È in quell'anno, infatti, che emerge nel fascismo anche nella sua valenza politica e costituzionale la portata di quel distacco e poi addirittura di quel rovesciamento dalla tradizione risorgimentale e dalla prima guerra mondiale come sua continuazione provocati dall'alleanza ideologica con la Germania. Dopo avere liquidato ogni aspetto politico della Camera dei Deputati⁴², e dopo essersi assicurato le spalle con un'alleanza per la vita e per morte con una Germania nazionalsocialista che non ha diarchia, il "duce" non convoca più, dalla fine del 1939, neppure il Gran Consiglio del Fascismo, per il motivo che l'unica persona abilitata in Italia a far politica, e "politica divina"⁴³, non può avere collaboratori, ma soltanto esecutori. Gli manca l'ultimo passo, quello dell'abolizione della monarchia, ma non può farlo per la difesa opposta non soltanto dalla flessibilità di uno Statuto ora minacciosamente dichiarato defunto da Mussolini⁴⁴,

⁴² Cfr. F. STRAMACCI, *Sulla riforma della rappresentanza politica nel ventennio fascista: i lavori della Commissione Solmi (1936-38)*, «Clio», 1986, pp. 137-156; PERFETTI, *La Camera dei Fasci e delle Corporazioni*; F. FRANCHI, *La riforma fascista del Parlamento; legge 19 gennaio 1939, XVII, n. 129. Storia della Camera dei Fasci e delle Corporazioni*, Roma-Bari 1992.

⁴³ Sulla sacralizzazione dello Stato impersonato da Mussolini, cfr. E. GENTILE, *Il culto del littorio. La sacralizzazione della politica nell'Italia fascista*, Roma-Bari 1993; Id., *La grande Italia. Ascesa e declino del mito della nazione nel ventesimo secolo*, Milano 1997; Id., *Il mito dello Stato nuovo. Dal radicalismo nazionale al fascismo*, Roma-Bari 1999.

⁴⁴ Così dichiara il "duce" già nel 1928: «Siamo nel terreno dell'archeologia o della politica? Le costituzioni non sono che degli organi strumentali, risultati di determinate circostanze storiche, delle quali seguono la nascita, lo sviluppo, il declino». Lo stesso Cavour ha

ma anche dalla irresponsabilità regia che la stessa Corona considera irrinunciabile per non essere coinvolta nelle responsabilità sempre più gravi ed inquietanti che sta assumendo il regime.

Solo in apparenza, infatti, la linea portante del regime, quella olistico-totalitaria, riporta un successo incontrastato. In realtà il prezzo che Mussolini deve pagare per restare sugli scudi dopo la vittoria del 1922 è molto alto: quello che fin dall'inizio gli rende difficile la strada della continuità del successo è proprio il suo intento di uscire dai binari costituzionali della vita politica, vale a dire, in concreto, dal metodo del limite, per imboccare la strada della "rivoluzione", vale a dire dell'assolutizzazione di uno dei tanti elementi del reale. Di fronte al progetto di costruire una piattaforma olistico-totalitaria sulle macerie della "rivoluzione sociale", vale a dire di costruire una rivoluzione eguale e contraria a quella degli avversari da lui sconfitti, comincia a srotolarsi il processo inverso di sgretolamento. Se, alla data della "marcia su Roma" si presenta, potenzialmente unito attorno a Mussolini, un blocco che va dai socialisti legalitari di Modigliani e di Matteotti (che si scindono appositamente dal blocco avversario costituito da socialisti massimalisti e dai comunisti per parteciparvi) ai fascisti, già al momento della formazione del nuovo governo ne rimangono fuori i socialisti legalitari, nonostante la dichiarata disponibilità dei sindacalisti D'Aragona e Baldesi di entrarvi, mentre pochi mesi dopo a uscire fuori dalla piattaforma rivoluzionaria, ovvero unilaterale del fascismo, sono i popolari. Con il delitto Matteotti sono i liberali fiancheggiatori di ogni tendenza a saltar fuori dal treno fascista, mentre dopo il 1931 (anno dello scioglimento dei circoli giovanili di Azione Cattolica e dell'enciclica di Pio XI *Non abbiamo bisogno*) sono gli esponenti cosiddetti clerico-fascisti del Centro Nazionale a non avvertire più alcun fascino per il regime.

ricordato che «lo Statuto non era eterno, non era immutabile, era un punto di partenza e non un punto di arrivo. Sin d'allora, secondo la dottrina costituzionale, che fu sempre di poi accettata, si ammetteva che lo Statuto fosse rivedibile, se le circostanze lo imponessero. È quindi fatica, a mio avviso, superflua e tuttavia commovente, fare la guardia al Santo Sepolcro. Il Santo Sepolcro è vuoto. Lo Statuto non c'è più, non perché sia stato rinnegato, ma perché l'Italia di oggi è profondamente diversa dall'Italia del 1848»: cfr. Atti Parlamentari, Senato del Regno, Legislatura XXVII, Sessione unica, *Discussioni*, tornata del 12 maggio 1928, pp. 10252-10254, citato da D'ADDIO, *La crisi dello Stato liberale e l'avvento dello Stato fascista*, p. 83.

Alla svolta tra gli anni Venti e gli anni Trenta sono invece i nazionalisti, preoccupati per la linea portante olistico-totalitaria di un regime in cui la sola persona abilitata a far politica è Mussolini e per l'avvicinamento tra l'Italia fascista e la Germania nazionalsocialista, ad abbandonare la linea portante del regime, mentre il colpo finale è assestato dalla burocrazia militare e civile con una "disapprovazione silenziosa" della seconda guerra mondiale che appare alla luce in tutta la sua gravità nelle giornate del 25 luglio e 8 settembre 1943⁴⁵. L'ipertrofia di un regime che formalmente non lascia spazio non soltanto agli avversari ma neppure agli estranei ed è impegnato a costruire l'"italiano nuovo" nasconde a malapena l'assottigliamento del gruppo dirigente al di là delle sempre più chiassose parate di regime e delle incensazioni alla persona divinizzata del "duce". Non c'è quindi da meravigliarsi se la decostruzione della linea portante del regime avvenga proprio dove meno lo si aspetti, vale a dire nella casa del regime. È in questa sede che i capi storici e le nuove leve dirigenti del fascismo, come Dino Grandi, Italo Balbo, Luigi Federzoni, Cesare Maria De Vecchi, Galeazzo Ciano e, in una prospettiva diversa, Giuseppe Bottai si oppongono a quello slittamento mussoliniano che sta avvenendo lungo la linea portante del fascismo olistico-totalitario. Questo gruppo alternativo all'interno del regime non è certo isolato nel paese: dopo il 1936 è sempre di più collegato agli alti funzionari civili e militari, agli imprenditori industriali, agli esponenti del commercio internazionale, ai professionisti, agli economisti, a quegli uomini di cultura che non accettano né di continuare sulla strada della perdizione come quella seguita da Mussolini né di unirsi all'incipiente ma già consistente movimento di spostamento degli intellettuali verso il marxismo. Sono proprio questi ultimi a fare da indicatori del regresso percorso dal regime fascista qualora si pensi che, ancora nel 1922, sulla scia dell'interventismo, la grande maggioranza di essi era ancora bloccata sulle posizioni del

⁴⁵ Cfr. D. VENERUSO, *Osservazioni sul sistema politico italiano tra le due guerre*, in *L'uomo e la storia. Studi storici in onore di Massimo Petrocchi*, Roma 1983, II, pp. 349-387. Su questo problema, anche se con impostazioni diverse, cfr. A. LYTTELTON, *Lo Stato fascista e il totalitarismo nella storiografia recente*, in *Laboratorio di storia: studi in onore di Claudio Pavone*, a cura di P. PEZZINO - G. RANZATO, Milano 1994, pp. 223-232; *Sulla crisi del regime fascista: la società italiana dal consenso alla resistenza*, a cura di A. VENTURA, Venezia 1996.

“nazionalismo esagerato”. Significativo è anche il mutamento di rotta da parte di quegli studiosi di diritto pubblico che, a partire dalla metà dell'Ottocento, avevano pensato le istituzioni in termini di personalità dello Stato.

In questa situazione, lo Statuto, conservato dal regime perché ritenuto incapace di porre freni allo svolgimento della sua linea portante, riveste una funzione importante per coloro che possono essere definiti gli “oppositori conservatori”, a lungo restati all'interno delle sue fila. Essi, usandolo soprattutto per convalidare la conservazione della monarchia, tornano, in un contesto profondamente cambiato, all'interpretazione liberale dello Statuto come garanzia dell'istituzione monarchica. La carta costituzionale immutata rappresenta, in sostanza, una barriera contro lo svolgimento olistico del regime, ritenuto e temuto, per molti riguardi, come parallelo a quello altrettanto parallelo ed olistico della “rivoluzione sociale” perseguita dal bolscevismo nell'Unione Sovietica. Soprattutto dopo la guerra etiopica, i gruppi, ormai numerosi, dei conservatori oppongono uno schieramento nutrito, ancorché variegato e tutt'altro che omogeneo, non più soltanto alla sinistra marxista classica, ma anche ai fascisti di sinistra sempre più radicali. Questi, a loro volta, sostengono Mussolini nel promuovere la sua linea portante nella direzione olistico-totalitaria, nella convinzione che essa rappresenti la variante nazionale dell'unica grande rivoluzione che sta costruendo una nuova umanità in un nuovo universo. Con questo appoggio, il “duce” non riesce a nascondere il proposito di liberarsi della monarchia come corpo estraneo alla sua “rivoluzione” che egli interpreta “sociale” non meno che “nazionale”, come sintesi nazional-socialista che ormai penetra anche in Italia lungo la linea portante del totalitarismo olistico. In tale contesto, questi interpreta alcuni provvedimenti di “parificazione” (quale il conferimento del grado di Primo Maresciallo dell'Impero tanto al re quanto al duce) quale transizione per giungere al traguardo finale dell'eliminazione della borghesia⁴⁶. In questo periodo di svolta, alle prospettive totalitarie-olistiche del fascismo si oppongono, sia pure nicodemisticamente, e valendosi degli strumenti amministrativi e culturali ancora in loro

⁴⁶ Cfr. A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino 1965, pp. 271-281; PERFETTI, *La Camera dei Fasci e delle Corporazioni*, pp. 174-210; D'ADDIO, *La crisi dello Stato liberale e l'avvento dello Stato fascista*, pp. 88-89.

possesso, soprattutto i molti conservatori annidati all'interno del regime. Le richieste che giungono da vari versanti del fascismo suscitano diffusi timori di una disgregazione rivoluzionaria della società, a cominciare dalla famiglia per finire alla proprietà passando per la scuola. Essi, nel 1937, trovano rispondenza nel ministro guardasigilli Solmi, il quale si circonda di conservatori appunto per impedire la penetrazione di uomini e idee della rivoluzione che bene ormai può definirsi "nazional-socialista". Gaetano Azzariti, capo dell'Ufficio Stampa di Solmi, incaricato di coordinare i lavori per la riforma del codice civile, sostiene come non sia opportuno, né desiderabile, e neppure lecito, secondo i principi dettati dalla legge delega del 1925, scompaginare il glorioso deposito della tradizione giuridica italiana. Alla vigilanza dei conservatori non manca di opporsi la vigilanza dei "rivoluzionari". Al guardasigilli, e al gruppo di esperti che a lui fa capo, si oppone, a nome dei novatori, Costamagna, da molti anni distintosi in una campagna a favore dell'unità dello Stato. È lui, infatti, a domandare e ad ottenere l'ingresso nella commissione incaricata di dirigere il codice civile, ed è lui che, in questa sede, prepara un testo nel quale chiede l'inserimento di alcuni principi politici generali idonei a qualificare in senso fascista la riforma. Il fatto che non vi riesca dimostra però la capacità di resistenza dei gruppi conservatori all'interno del regime, i quali riescono ad organizzare una sorta di resistenza passiva che sembra, del resto, efficace. Così, quando il 31 gennaio 1940 il guardasigilli Grandi, per suggerimento di Mussolini, invita le commissioni incaricate di redigere i Codici a introdurre i "principi generali dell'ordinamento fascista", un Convegno nazionale universitario, riunitosi a Pisa tra il 18 e il 19 maggio del 1940, si mostra in linea di massima favorevole ad introdurre questi principi, ma poi non trova una sufficiente base comune: vi sono poi alcuni giuristi, come Giuseppe Grosso, Antonio Segni e Giuseppe Capograssi, che stilano addirittura una relazione di minoranza allo scopo di mostrare l'impossibilità di individuare questi principi. In tale condizione di cose, può facilmente comprendersi come la proposta di redigere un elenco di principi generali venga approvata ma affidata ad una commissione priva di effetti pratici. E inoltre significativo che il nuovo codice civile sia pubblicato senza che ad esso siano premessi i principi generali, a prova che la resistenza alla fascistizzazione dei codici sia copertamente diretta dallo stesso guardasigilli Grandi, il quale è anche colui che il 25 luglio 1943 guida l'opposizione dei "fascisti conservatori" con-

tro quanto resta del fascismo rivoluzionario dopo il continuo "dimagrimento" a partire dalla sua vittoria nel 1922⁴⁷.

La condotta tenuta dal guardasigilli nel pur riuscito tentativo di rovesciamento di Mussolini nella seduta del Gran Consiglio è storicamente significativa in quanto, se segna anche il successo dei suoi lunghi e finora vani tentativi di convincimento per fare del re il perno della defenestrazione di Mussolini e della liquidazione del fascismo, rappresenta nello stesso tempo il crollo del disegno conservatore imperniato nella centralità della Corona nella ricostruzione dell'Italia postfascista. Proprio l'intervento della Corona, infatti, vanifica l'estrema trincea dell'irresponsabilità regia escogitata dai conservatori per mantenere la presenza e la funzione della monarchia nel tempo del fascismo trionfante. Da tempo, probabilmente fin dal 1940, quando il fallimento del progetto tedesco di invasione delle isole britanniche e il fallimento della campagna italiana in Grecia stanno indicando che la vittoria germanica sia tutt'altro che sicura⁴⁸, Grandi medita di coinvolgere la Corona nel rovesciamento del "duce" e del fascismo, condizione indispensabile per il rientro dell'Italia nel gruppo delle potenze "liberali" vincitrici nella prima guerra mondiale⁴⁹, ma sempre si imbatte nel rifiuto irremovibile di Vittorio Emanuele III, il quale si aggrappa all'irresponsabilità regia proprio quando stanno gravosamente aumentando le responsabilità politiche del regime fascista⁵⁰. Tutta-

⁴⁷ Cfr. D'ADDIO, *La crisi dello Stato liberale e l'avvento dello Stato fascista*, pp. 92-101.

⁴⁸ Cfr. D. GRANDI, *Il mio paese. Ricordi autobiografici*, a cura di R. DE FELICE, Bologna 1985, pp. 609-612.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 612: «[Dopo la guerra di Grecia] – afferma Grandi – gli italiani erano caduti in una specie di letargo fatalistico, la guerra non li interessava più. Ciascuno deve aver pensato, da allora in poi, ad una cosa soltanto: Mussolini deve andarsene. Ma come? E tutti hanno cominciato a guardare ad una sola persona: il Re».

⁵⁰ Grandi non è in grado di intendersi con il re, in quanto non aveva mai accettato l'irresponsabilità regia: nel momento della crisi greca infatti, ricorda «le parole che avevo pronunciato nel lontano 1921 alla folla di Carpi: 'Non vogliamo un re travicello, ma bensì a cavallo, in testa al suo popolo'». La Corona considera infatti come un attentato alla prerogativa dell'irresponsabilità regia la continua insistenza all'intervento contro Mussolini: «Ogni giorno, ogni ora che passava erano giorni ed ore perdute. Non si può più aspettare, Maestà. Sempre la solita risposta: 'si fidi del suo re'. Ed ogni volta che insisteva sulla assoluta necessità di un capovolgimento del fronte, prima che si verificasse il temuto sbarco anglo-americano su territorio nazionale, mi interrompeva con malcelata irritazione: 'non è possibile'. E poi ancora: 'Io sono un re costituzionale. È il Parlamento che, secondo lo Statuto, deve aprirmi la porta per una crisi costituzionale'»: *ibid.*

via, proprio questo aumento esponenziale delle responsabilità del fascismo sta individuando, investendo e coinvolgendo in pieno l'irresponsabilità regia, in quanto sta storicamente e politicamente trasformandosi in responsabilità di mantenimento al potere di Mussolini e del suo regime. Si spiega così come il "peso determinante" assunto dalla Corona nell'abbattimento del fascismo sia in effetti il "canto del cigno" di un'istituzione al quale l'irresponsabilità statutaria non è più riparo sufficiente per salvarlo dalle accuse sempre più incalzanti, tali da diventare elementi di un autentico processo politico e storico di responsabilità per l'impianto e soprattutto per le trasformazioni olistico-totalitarie del fascismo. Così, dopo che l'esito della prima guerra mondiale ha mostrato la fragilità degli imperi autoritari e militaristi, così l'esito della seconda mostra la fragilità delle monarchie costituzionali incapaci di adempiere il loro compito storico, quello di mantenere i sistemi politici nell'ambito dei limiti di potere. Non è infatti possibile, come pretende Vittorio Emanuele III, essere un sovrano costituzionale quando si copre con l'irresponsabilità regia un regime totalitario: la finzione, resasi evidente prima in ambito giuridico e poi in ambito politico, si manifesta ora in tutta la sua valenza decisiva nell'ambito del giudizio storico.

INDICE DEI NOMI

- Acerbo Giacomo, 69, 71, 85, 133, 135
Albertario Davide, 149
Albertini Luigi, 163, 164
Ambrosini Gaspare, 55, 55n, 56, 57, 57n, 58, 58n, 59, 59n, 60, 60n, 61n, 67, 67n, 68, 68n, 74, 74n, 84, 84n, 85n, 87, 88, 89, 89n, 90, 90n
Antonetti Nicola, 27n, 39n, 52n, 54n, 60n, 68n, 75n, 84n, 156n, 157n, 158n, 160n
Aquarone Alberto, 30n, 31n, 70n, 73n, 76n, 77n, 78n, 96n, 175n
Arangio-Ruiz Gaetano, 85n, 147n, 153n
Arcoleo Giorgio, 85n, 131n, 158n
Arias Gino, 73
Azzariti Gaetano, 176
- Bagolini Luigi, 62n
Balbo Italo, 174
Baldesi Gino, 173
Ballini Pier Luigi, 14n, 51n, 54n, 69n, 70n, 71n, 116n, 153n, 159n
Banco 167
Barone Domenico, 73, 96, 166, 169
Benedetto Maria Ada, 155n
Betti Emilio, 84n
Biondi Francesca, 116n
Biscaretti Di Ruffia Paolo, 24n, 104n
Bismark Otto von, 11
- Bobbio Norberto, 24n, 39n
Boggiano Pico Antonio, 159n
Borelli Giacinto, 91
Boselli Paolo, 51, 151n
Borsi Luca, 131n
Borsi Umberto, 84, 84n, 85n
Bottai Giuseppe, 174
Bouglé Celestin Camille A., 4, 5
Brigaglia Manlio, 14n
Brondi Vittorio, 85n
Bryce James, 12, 14n
Burdeau Georges, 98
- Calamandrei Piero, 101n, 114n, 130
Calandra Claudio, 85n
Calisse Carlo, 86
Cammeo Federico, 85n
Canaletti Gaudenti Alberto, 159n
Canavero Alfredo, 149n
Cancila Orazio, 134n
Capograssi Giuseppe, 19, 42, 43, 43n, 45, 46, 47, 54, 54n, 64, 64n, 65, 65n, 66, 66n, 67, 67n, 69, 69n, 84, 84n, 117, 176
Cappelletti Mauro, 114n
Caristia Carmelo, 86
Carlo Alberto, re di Sardegna, 91n, 148n
Carnelutti Francesco, 130
Carusi Paolo, 149n
Cassese Sabino, 63n, 104n, 106n, 117, 117n

- Catalano Franco, 27n, 157n
 Cattaneo Carlo, 154n
 Cavallo Perin Roberto, 114n
 Cavour Camillo Benso, conte di, 11, 147, 172n
 Chiarelli Giuseppe, 86
 Chimienti Pietro, 69, 69n, 85n
 Cianferotti Giulio, 24n, 55n, 82n, 103n
 Ciano Galeazzo, 174
 Coco Nicola, 86n
 Codacci Pisanelli Alfredo, 86
 Colombo Paolo, 82n
 Corradini Enrico, 32, 32n, 62, 62n, 73
 Corradini Camillo, 86
 Costa Pietro, 66n
 Costamagna Carlo, 74, 74n, 86, 169, 169n, 176
 Crisafulli Vezio, 86, 101n
 Criscuoli Angelo, 85n
 Crispi Francesco, 149, 149n
 Croce Benedetto, 53
 Crosa Emilio, 82n, 85n, 86, 88, 90, 90n, 91n, 97n, 98, 98n, 99, 99n, 100n, 101, 101n
 D'Addio Mario, 34n, 35n, 43n, 54n, 62n, 113n, 117n, 118n, 119, 123n, 130n, 148n, 155n, 156n, 157n, 158n, 159n, 160n, 162n, 165n, 170n, 171n, 173n, 175n, 177n
 D'Alessio Francesco, 85n
 D'Amelio Mario, 86
 D'Annunzio Gabriele, 17, 63, 63n
 D'Aragona Ludovico, 173
 De Ambris Alceste, 29, 30n, 63, 63n
 De Felice Renzo, 17n, 28n, 30n, 32n, 62n, 63n, 77n, 125n, 157n, 158n, 177n
 De Francisci Pietro, 84n
 De Man Hendrik, 10
 De Mas, Enrico, 78n
 Demuras Zichina, Pasquale, 85n
 De Simone Saverio, 159n
 Dente Bruno, 117, 117n
 De Rosa Gabriele, 76n, 160n
 De Stefani Alberto, 114n
 De Vecchi Cesare Maria, 174
 Dicey Albert Venn, 94
 Dogliani Mario, 152n, 168n
 Donati Donato, 85n, 86, 86n, 87
 Duguít Léon, 6, 62, 62n, 64, 64n, 117n
 Einaudi Luigi, 19, 38, 39, 39n, 40, 40n, 41n, 153
 Eisner Kurt, 30
 Esposito Carlo, 86, 101n, 122, 122n
 Federzoni Luigi, 71n, 174
 Ferracciù Antonio, 85n, 93, 93n, 94
 Ferrajoli Luigi, 64n
 Ferrari Erminio, 62n
 Ferrari Francesco Luigi, 70, 70n, 76, 76n, 79, 79n
 Ferraris Maggiorino, 42, 85n, 161
 Ferrero Guglielmo, 70, 70n
 Fioravanti Maurizio, 15n, 24n, 52n, 55n, 68n, 71n, 82n, 103n, 104n, 105n, 109n, 111n, 114, 122n, 131n, 132n, 133n, 134n, 135n, 138n, 142n, 144n
 Fisher Herbert Albert L., 15n
 Fisichella Domenico, 43n
 Fonzi Fausto, 149n
 Forti Ugo, 85n
 Franchi Franco, 172n
 Fusacchia Costantino, 154n
 Gabba Bassano, 48
 Gaeta Franco, 32n, 159n

- Galizia Mario, 82n
 Galli Carlo, 66n
 Gallini Carlo, 165n
 Gentile Emilio, 17n, 32n, 172n
 Gentile Giovanni, 73, 114n, 118n, 153n, 154n, 162n, 163n, 165, 166n
 Gerratana Valentino, 78n
 Ghisalberti Carlo, 83n, 147n, 155n
 Ghisleri Arcangelo, 154, 154n
 Giannella Renata, 148n
 Giannini Massimo Severo, 108n
 Gierke Otto Friedrich von, 6
 Giolitti Giovanni, 67, 68n, 149, 150, 151n, 152, 163
 Gladstone William Ewart, 11
 Gobetti Piero, 163n
 Gómez Homen Pier Filippo, 159n
 Gramsci Antonio, 17, 17n, 18n, 28, 28n, 78, 78n
 Grandi Achille, 71n
 Grandi Dino, 174, 176, 177, 177n
 Grassi Orsini Fabio, 14n, 23n, 58n
 Greppi Emanuele, 60n
 Griffò Maurizio, 14n
 Grossi Paolo, 82n, 103n, 104, 105, 106n, 108n
 Grosso Giuseppe, 176
 Guarino Giovanni, 65n
 Guicciardi Enrico, 130
- Halévy Elie, 4, 14n, 15n
 Hänel Albert, 153n
 Hegel Georg Wilhelm Friedrich, 168
 Herr Lucien, 5
 Hintze Otto, 13, 15n
 Huber Max, 106n
 Hubinger Gangolf, 15n
 Hobsbawm Eric J., 1
- Ignesti Giuseppe, 76n
- Jellinek Georg, 64, 64n, 85n, 86, 86n, 111, 111n
- Kirchenheim Artur von, 153n
 Kirsch Martin, 15n
 Kosfeld Armin G., 15n
- Laband Paul, 56, 57n, 153n
 Labriola Antonio, 167
 Lanchester Fulco, 84n, 90n, 97n
 Lazzarino Del Grosso Anna Maria, 64n
 Le Chapelier Jean, 10
 Leibholz Gerhard, 90
 Lenin, Nikolaj Vladimir Il'i Ul'janov, detto, 151
 Leporini Giuseppe, 85n
 Levi Alessandro, 101n
 Levy Carl, 14n
 Lombardo Antonio, 22n
 Lombardo Pellegrino Ettore, 85n
 Lombardi Gabrio, 43n
 Longo Antonio, 85n
 Lowell Abbott Lawrence, 12, 14n, 44
 Luzzatti Luigi, 4, 14n, 54n, 85n, 86, 142n, 153n, 159n
 Lyttelton Adrian, 174n
- Macbeth, 167
 Maine Henry, 9
 Maitland Fredric, 6, 15n
 Majorana Dante, 85n
 Malatesta Alberto, 28n, 157n
 Malgeri Francesco, 34n
 Mancuso Francesco, 131n
 Mangoni Luisa, 24n, 117n
 Mannori Luca, 103n, 104n
 Mantovani Orsetti Domenico, 85n
 Maranini Giuseppe, 61, 61n, 83n, 131n
 Maraviglia Maurizio, 32n

- Marchetti Luciana, 27n, 52n, 157n
 Marchi Teodosio, 85n, 92, 92n, 93, 93n, 94, 94n, 95, 95n, 99, 101, 101n
 Margiotta Broglio Francesco, 60n
 Mariano Raffaele, 158n
 Marinetti Tommaso, 17, 17n
 Martini Ferdinando, 151
 Masini Pier Carlo, 154n
 Mastellone Salvo, 75
 Masullo Aldo, 148n
 Matteotti Giacomo, 73, 163, 165, 165n, 173
 Matteucci Nicola, 64n
 Mayer Otto, 153n
 Mazzacane Aldo, 24n, 103n, 117n
 Mazzaroli Leopoldo, 130
 Mercadante Francesco, 43n, 65n
 Merlini Stefano, 83n
 Mezzadra Sandro, 6, 9, 15n
 Michels Roberto, 77, 78n
 Miglio Gianfranco, 71n
 Mill John, Stuart, 26
 Minguzzi Livio, 85n
 Mirkine-Guetzévitch Boris, 53n, 58, 58n, 98
 Mira Giovanni, 30n, 31n
 Modigliani Giuseppe Emanuele, 173
 Mohl Robert von, 153n
 Mommsen Wolfgang J., 15n
 Monicelli Tommaso, 32
 Morelli Gaetano, 85n
 Mortara Lodovico, 42n
 Mortati Costantino, 13, 15n, 55n, 68n, 86, 97, 97n, 98, 98n, 99, 100
 Mosca Gaetano, 19, 20, 20n, 21, 21n, 22, 22n, 23, 23n, 26, 47, 48, 49, 58, 59, 59n, 69, 69n, 85n, 90, 96, 99, 109n, 116n, 117, 131, 131n, 132, 135, 136, 136n, 137, 137n, 138, 138n, 139, 140, 140n, 141, 141n, 142, 142n, 143, 143n, 144, 144n, 145, 145n, 148n, 149, 149n, 155n, 170
 Mozzarelli Cesare, 93n
 Murri Romolo, 160
 Mussolini Benito, 10, 17, 18, 18n, 19, 30, 30n, 31, 32n, 48, 62, 62n, 69, 70, 70n, 73, 73n, 77n, 96n, 125n, 134, 157, 158, 162, 162n, 163, 165, 170, 171, 172, 172n, 173, 174, 175, 176, 177, 177n, 178
 Negri Guglielmo, 43n
 Nicolai Fiocchi Giuseppe, 85n
 Nietzsche Friedrich, 25
 Nitti Francesco Saverio, 132n
 Occhini Pier Ludovico, 32n
 Olivetti Angelo Oliviero, 63, 63n, 73
 Orlando Vittorio Emanuele, 55, 55n, 58, 58n, 64, 64n, 68, 68n, 69, 69n, 70, 71, 71n, 72, 82n, 84, 85n, 86, 103n, 104, 109n, 110, 116n, 118, 118n, 123n, 131, 131n, 132, 132n, 133, 133n, 134, 135, 135n, 136, 136n, 137, 138, 139, 140, 142, 142n, 143, 144, 144n, 145, 153n
 Ornaghi Lorenzo, 14n, 75n, 159n
 Orsina Giovanni, 58n
 Ostrogorski Mosei Y., 14n
 Ottonello Pier Paolo, 34n
 Pacinotti Giovanni, 85n
 Paladin Livio, 76n
 Panunzio Sergio, 63, 63n, 97
 Pasquino Pasquale, 66n
 Pavone Claudio, 174n
 Pecorari Paolo, 14n
 Pedone Franco, 28n, 157n

- Pellizzi Camillo, 76n
 Pelloux Robert, 58n
 Perassi Tomaso, 101
 Perfetti Francesco, 73n, 170n,
 172n, 175n
 Persico Federico, 85n
 Perticone Giacomo, 83, 84n, 147n
 Petrocchi Massimo, 174n
 Petrozziello Modestino, 85n
 Petta Paolo, 27n, 157n
 Pezzino Paolo, 174n
 Pio XI, papa, 173
 Piretti Maria Serena, 26n, 51n
 Pizzorusso Alessandro, 132n
 Poincaré Raymond, 10
 Pombeni Paolo, 51n, 52n, 78n,
 113n
 Presutti Enrico, 85n
 Preuss Hugo, 6, 9, 15n, 153n
- Quagliariello Gaetano, 14n, 23n,
 58n, 155n
 Quaglioni Diego, 64n
- Raggi Luigi, 85n
 Ranelletti Oreste, 62, 62n, 85n, 98,
 99n, 118, 127, 134
 Ranzato Gabriele, 174n
 Ravaglia Giulia, 43n
 Rebuffa Giorgio, 56n
 Redenti Enrico, 130
 Redslob Robert, 53n, 98, 98n
 Rocco Alfredo, 19, 32, 32n, 33, 47,
 48, 49, 71, 71n, 73, 75, 75n, 76,
 76n, 113, 113n, 118, 136, 159,
 169, 170, 170n
 Rokkan Stein, 53n
 Romanelli Raffaele, 51n, 82n
 Romano Santi, 6, 19, 23, 24, 24n,
 25, 25n, 26, 26n, 42, 52, 52n, 56,
 63, 63n, 64, 64n, 73, 85n, 94,
 94n, 98, 100n, 103, 104n, 105,
 106, 106n, 108, 109n, 110n, 111,
 111n, 112, 114n, 118, 119, 120,
 121n, 122n, 123, 123n, 124n,
 125, 125n, 127, 128, 134, 153n
- Roseman Mark, 14n
 Rossi Luigi, 85n, 94, 94n, 97
 Rotelli Ettore, 68n, 72n, 76n, 83n
 Rousseau Jean Jacques, 43
 Rudini (marchese di) Antonio Sta-
 rabba, 149, 149n, 159n
 Ruffilli Roberto, 24n
 Ruffini Francesco, 19, 41, 42, 42n,
 51, 51n, 60, 60n, 84, 84n, 88, 90,
 161
 Rumi Giorgio, 29n
- Salandra Antonio, 86, 132n, 150,
 151, 151n, 152
 Salemi Giovanni, 84, 84n, 85n, 86,
 87, 87n, 88
 Salvatorelli Luigi, 30n, 31n
 Salvemini Gaetano, 153
 Scavanti Oscar, 85n
 Schiavone Aldo, 55n, 103n
 Schiera Pierangelo, 15n, 71n
 Schmitt Carl, 66, 66n, 67, 67n, 71n,
 97n, 98, 171n
 Sciacca Michele Federico, 34n
 Segni Antonio, 176
 Serafini Filippo, 82n
 Sharp Walter Rice, 77n
 Siotto Pintor Manfredi, 85n
 Sofia Francesca, 26n
 Sola Giorgio, 75n, 148n
 Solazzi Gino, 85n
 Solmi Arrigo, 72, 72n, 94, 94n,
 164, 164n, 176
 Sonnino Sidney, 151
 Sordi Bernardo, 62n, 103n, 104
 Soro Delitala Carmine, 85n
 Spadolini Giovanni, 22n, 60n
 Stramacci Federico, 172n

- Sturzo Luigi, 19, 34, 34n, 35, 35n,
 36, 36n, 37, 37n, 38, 38n, 42, 67,
 68n, 74, 74n, 160, 160n, 161
 Susmel Duilio, 18n
 Susmel Edoardo, 18n

 Tasca Angelo, 28n, 157n
 Tarantino Antonio, 104n, 122n
 Teresi Francesco, 55n
 Tessitore Fulvio, 64n
 Thilger Adriano, 31n
 Tittoni Tommaso, 42n, 60n
 Togliatti Palmiro, 28n
 Tomassini Angelo, 85n
 Tommaso d'Aquino, santo, 34n
 Tommasone Edoardo, 85n
 Tönnies Ferdinand, 6
 Trabucchi Alberto, 130n
 Triepel Heinrich von, 77, 77n
 Turati Filippo, 152

 Ullrich Hartmut, 23n, 155n
 Ungari Paolo, 32n, 71n, 113n
 Uva Bruno, 159n

 Vacchelli Pietro, 85n
 Vasale Claudio, 64n
 Veneruso Danilo, 118n, 151n,
 153n, 154n, 159n, 162n, 163n,
 169n, 174n
 Ventura Angelo, 174n
 Vidal Enrico, 43n, 54n
 Vigezzi Brunello, 29n, 151n
 Vitta Cino, 85n
 Vittorio Emanuele III, re d'Italia,
 151, 177, 178
 Vivarelli Roberto, 17n, 23n

 Wallas Graham, 15n
 Webb Beatrice, 5
 Webb Sidney James, barone Pas-
 sfield, 5
 Weber Max, 6, 7, 11, 12, 15n, 53,
 53n, 55, 55n, 56, 56n, 66, 68

 Zagrebelsky Gustavo, 15n
 Zanobini Guido, 85n, 104n
 Zanon Nicolò, 116n
 Zuccarini Oliviero, 154, 154n

ELENCO DELLE PIÙ RECENTI PUBBLICAZIONI

DELL'ISTITUTO VENETO DI SCIENZE, LETTERE ED ARTI

MEMORIE DELLA CLASSE DI SCIENZE MORALI,
LETTERE ED ARTI
dal volume XLV

- GILDA MANTOVANI, LAVINIA PROSDOCIMI, ELISABETTA BARILE, *L'Umanesimo librario tra Venezia e Napoli. Contributi su Michele Salvatico e su Andrea Contrario*, Venezia 1993, pp. 116, vol. XLV, € 14,46
- HIERONYMI BONONII, *Candidae Libri tres*. Edizione critica a cura di Caterina Grifante, Venezia 1993, pp. 226, vol. XLVI, € 10,32
- ANDREA ZANNINI, *Burocrazia e burocrati a Venezia in età moderna: i cittadini originari (sec. XVI-XVIII)*, Venezia 1993, pp. 339, vol. XLVII, € 14,46
- SILVANO AVANZI, *Il regime giuridico della Laguna di Venezia. Dalla storia all'attualità*, Venezia 1993, pp. 183, vol. XLVIII, € 14,46
- ANDREA VIANELLO, *L'arte dei calegheri e zavateri di Venezia tra XVII e XVIII secolo*, Venezia 1993, pp. 172, vol. XLIX, € 14,46
- CLAUDIO POVOLO, *Il Romanziere e l'Archivista. Da un processo veneziano del Seicento all'anonimo manoscritto dei Promessi sposi*, Venezia 1993, pp. 160, vol. L, € 19,62
- ELISABETTA BARILE, *Littera antiqua e scritture alla greca. Notai e cancellieri copisti a Venezia nei primi decenni del Quattrocento*, Venezia 1994, pp. 155, vol. LI, € 14,46
- ELENA BONORA, *Ricerche su Francesco Sansovino imprenditore librario e letterato*, Venezia 1994, pp. 241, vol. LII, € 16,52
- LUCA MOLÀ, *La comunità dei lucchesi a Venezia. Immigrazione e industria della seta nel tardo Medioevo*, Venezia 1994, pp. 354, vol. LIII, € 16,52
- FABIO D'ALESSI, *Gli Antiquari libri duo di Gerolamo Bologni*, Venezia 1995, pp. 186, vol. LIV, € 10,32
- JEAN FRANÇOIS RODRIGUEZ, *La réception de l'impressionisme à Florence en 1910. Prezzolini et Soffici maître d'œuvre de la "Prima esposizione italiana dell'impressionismo francese e delle sculture di Medardo Rosso"*, Venezia 1994, pp. 260, vol. LV, € 10,32
- AGNETA AHLQVIST, *Pitture e mosaici nei cimiteri paleocristiani di Siracusa. Corpus iconographicum*, Venezia 1995, pp. 574, vol. LVI, € 19,62
- FRANCESCO DALLA COLLETTA, *I Principi di storia civile di Vettor Sandi. Diritto, Istituzioni e storia nella Venezia di metà Settecento*, Venezia 1995, pp. 290, vol. LVII, € 14,46
- ROBERTO BERVEGLIERI, *Inventori stranieri a Venezia (1474-1788). Importazione di tecnologia ed emigrazione di tecnici, artigiani, inventori. Repertorio*, Venezia 1995, pp. 322, vol. LVIII, € 10,32
- GUIDO TIGLER, *Il portale maggiore di San Marco a Venezia. Aspetti iconografici e stilistici dei rilievi duecenteschi*, Venezia 1995, pp. 579, vol. LIX, € 24,78
- NOOR GIOVANNI MAZHAR, *Catholic Attitudes to Evolution in Nineteenth-Century Italian Literature*, Venezia 1995, pp. 284, vol. LX, € 10,32
- ADOLFO BERNARDELLO, *La prima ferrovia fra Venezia e Milano. Storia della Imperial-Regia Strada Ferrata Ferdinanda Lombardo-Veneta (1835-1852)*, Venezia 1996, pp. 553, vol. LXI, € 21,69
- LETTERIO AUGLIERA, *Libri, politica, religione nel Levante del Seicento. La tipografia di Nicodemo Metaxas primo editore di testi greci nell'Oriente ortodosso*, Venezia 1996, pp. 300, vol. LXII, € 14,46

- MICHELE ZACCHIGNA, *Sistemi d'acqua e mulini in Friuli fra i secoli XIV e XV. Contributo alla storia dell'economia friulana nel bassomedioevo*, Venezia 1996, pp. 155, vol. LXIII, € 14,46
- ANTONIO MENNITI IPPOLITO, *Fortuna e sfortune di una famiglia veneziana nel Seicento. Gli Ottoboni al tempo dell'aggregazione al patriziato*, Venezia 1996, pp. 184, vol. LXIV, € 14,46
- MARTINA FRANK, *Virtù e fortuna. Il mecenatismo e la committenza artistica della famiglia Manin nel Sei-Settecento*, Venezia 1996, pp. 500, vol. LXV, € 26,85
- ROBERTO MIRISOLA, LUIGI POLACCO, *Contributi alla Paleogeografia di Siracusa e del territorio Siracusano (VII-V sec. a.C.)*, Venezia 1996, pp. 116, vol. LXVI, € 16,52
- PAOLA TESSITORI, "Basta che finissa 'sti cani". *Democrazia e polizia nella Venezia del 1797*, Venezia 1997, pp. 446, vol. LXVII, € 16,52
- MICHELA MARANGONI, *L'armonia del sapere: I Lectionum Antiquarum libri di Celio Rodigino*, Venezia 1997, pp. 126, vol. LXVIII, € 14,46
- EURIGIO TONETTI, *Governo austriaco e notabili sudditi. Congregazioni e municipi nel Veneto della Restaurazione (1816-1848)*, Venezia 1997, pp. 346, vol. LXIX, € 16,52
- ANNA PIZZATI, *Commende e politica ecclesiastica nella Repubblica di Venezia tra '500 e '600*, Venezia 1997, pp. 400, vol. LXX, € 19,62
- ELENA BASSI, *Tracce di chiese veneziane distrutte. Ricostruzioni dai disegni di Antonio Visentini*, Venezia 1997, pp. 331, vol. LXXI, € 26,85
- GIACOMO NANI, *Della difesa di Venezia*, a cura di Guerrino Filippi, con un'introduzione di Piero del Negro, Venezia 1997, pp. 326, vol. LXXII, € 14,46
- CLAUDIA ZATTA, *Incontri con Proteo*, Venezia 1997, pp. 160, vol. LXXIII, € 10,32
- SERGIO LAVARDA, *L'anima a Dio e il corpo alla terra. Scelte testamentarie nella terraferma veneta (1575-1631)*, Venezia 1998, pp. 473, vol. LXXIV, € 16,52
- MATTEO MANCINI, *Tiziano e la corte degli Asburgo nei documenti degli archivi spagnoli*, Venezia 1998, pp. 567, vol. LXXV, € 37,18
- LUIGI POLACCO, *Kyklos. La fenomenologia del cerchio nel pensiero e nell'arte dei Greci*, Venezia 1998, pp. 136, vol. LXXVI, € 14,46
- ILARIA RIZZINI, *L'occhio parlante. Per una semiotica dello sguardo nel mondo antico*, Venezia 1998, pp. 206, vol. LXXVII, € 14,46
- LUCA BOVOLATO, *L'arte dei luganegheri di Venezia tra Sei e Settecento*, Venezia 1998, pp. 218, vol. LXXVIII, € 14,46
- FRANCESCA CAVAGGIONI, *L. Apuleio Saturnino Tribunus plebis seditiosus*, Venezia 1998, pp. 233, vol. LXXIX, € 16,52
- MARCELLO MONTALTO, "Sii grande e infelice". *Litteratorum infelicitas, miseria humanae condicionis nel pensiero umanistico (1416-1527)*, Venezia 1998, pp. 206, vol. LXXX, € 16,52
- GIOVAN BATTISTA PELLEGRINI, PAOLA BARBIERATO, *Comparazioni Lessicali "Retroromanze"*, Venezia 1999, pp. 478, vol. LXXXI, € 32,02
- JAYNIE ANDERSON, *Collecting connoisseurship and the art market in Risorgimento Italy*, Venezia 1999, pp. 274, vol. LXXXII, € 19,62
- ANDREA CAFARELLI, *La terra avara. Assetti fondiari e forme di conduzione agraria nella bassa friulana (1866-1914)*, Venezia 1999, pp. 372, vol. LXXXIII, € 23,24
- MAURIZIO SANGALLI, *Cultura, politica e religione nella Repubblica di Venezia tra Cinque e Seicento. Gesuiti e somaschi a Venezia*, Venezia 1999, pp. 495, vol. LXXXIV, € 25,82
- FEDERICA MARTIGNAGO, *La poesia delle stagioni. Tempo e sensibilità nel Settecento*, Venezia 1999, pp. 198, vol. LXXXV, € 14,46
- MAHMOUD SALEM ELSHEIKH, *Atti del Podestà di Lio Mazor*, Venezia 1999, pp. 105, vol. LXXXVI, € 18,07
- PAOLA ROSSI, *Geroglifici e figure "di pittoresco aspetto". Francesco Pianta alla Scuola Grande di San Rocco*, Venezia 1999, pp. 176, vol. LXXXVII, € 21,69

- MARIA ESPOSITO FRANK, *Le insidie dell'allegoria. Ermolao Barbaro il Vecchio e la lezione degli Antichi*, Venezia 1999, pp. 133, vol. LXXXVIII, € 14,46
- EGIDIO IVETIC, *Oltremare. L'Istria nell'ultimo dominio veneto*, Venezia 2000, pp. 470, vol. LXXXIX, € 25,82
- PIETRO BENZONI, *Da Céline a Caproni. La versione italiana di Mort à crédit*, Venezia 2000, pp. 221, vol. XC, € 14,46
- MARIA GRAZIA MELCHIONDA, *Il mondo muliebre nel Settecento*, Venezia 2000, pp. 172, vol. XCI, € 13,42
- CARLO DELCORNO, *La tradizione delle "Vite dei santi padri"*, Venezia 2000, pp. 653, vol. XCII, € 56,81
- WILLIAM L. BARCHAM, *Grand in design: the life and Career of Federico Cornaro, Prince of the Church, Patriarch of Venice and Patron of the Arts*, Venezia 2001, pp. 539, vol. XCIII, € 38,73
- ILVANO CALIARO, *L'amorosa guerra. Aspetti e momenti del rapporto Gabriele d'Annunzio - Emilio Treves*, Venezia 2001, pp. 193, vol. XCIV, € 23,75
- FRANCO MAIULLARI, *Sogno e omertà nell'Edipo Re. Una tragedia per tutti e per nessuno*, Venezia 2001, pp. 236, vol. XCV, € 24,78
- MARIA DARIO, *André Salmon. Alle origini della modernità poetica*, Venezia 2001, pp. 273, vol. XCVI, € 24,78
- MARTA PEDRINA, *I gesti del dolore nella ceramica attica (VI-V secolo a.C.). Per un'analisi della comunicazione non verbale nel mondo greco*, Venezia 2001, pp. 339, vol. XCVII, € 36,15
- FRANCESCA ROSSI, "Mill'altre meraviglie ristrette in angustissimo spazio". *Un repertorio dell'arte fiamminga e olandese a Verona tra Cinque e Seicento*, Venezia 2001, pp. 261, vol. XCVIII, € 30,98
- LUCA AZZETTA (a cura di), *Ordinamenti, provvisori e riformazioni del comune di Firenze volgarizzati da Andrea Lancia (1355-1357)*. Edizione critica del testo autografo, Venezia 2001, pp. 310, vol. XCIX, € 24,78
- MAURIZIO VITALE, VITTORE BRANCA, *Il capolavoro del Boccaccio e due diverse redazioni. I. La riscrittura del «Decameron». I mutamenti linguistici*, pp. 571. *II. La riscrittura del «Decameron». Le variazioni narrative e stilistiche*. Venezia 2002, pp. 220, vol. C, € 60,00
- ANNAMARIA SCHIAPARELLI, *Galeno e le fallacie linguistiche. Il De captionibus in dictione*, Venezia 2002, pp. 167, vol. CI, € 22,00
- SANDRO RINAURO, *Storia del sondaggio d'opinione in Italia, 1936-1994. Dal lungo rifiuto alla Repubblica dei sondaggi*, Venezia 2002, pp. 764, vol. CII, € 75,00
- GIOVANNI BATTISTA SANDONÀ, *Ragione e carità. Per un ritratto di Giambattista Roberti (1719-1786)*, Venezia 2002, pp. 307, vol. CIII, € 30,00
- ANTONELLA BARZAZI, *Gli affanni dell'erudizione. Studi e organizzazione culturale degli ordini religiosi a Venezia tra il Sei e Settecento*, Venezia 2004, pp. 457, vol. CIV, € 40,00
- MONICA DONAGLIO, *Un esponente dell'élite liberale: Pompeo Molmenti politico e storico di Venezia*, Venezia 2004, pp. 323, vol. CV, € 28,00
- FRANCESCA CAVAGGIONI, *Mulier Rea. Dinamiche politico-sociali nei processi a donne nella Roma repubblicana*, Venezia 2004, pp. 336, vol. CVI, € 45,00
- L'AMBIZIONE DI ESSERE CITTÀ. PICCOLI, GRANDI CENTRI NELL'ITALIA RINASCIMENTALE, a cura di Elena Svalduz, Venezia 2004, pp. 402, vol. CVII, € 54,00
- GIROLAMO DA SIENA, *Epistole*, a cura di Silvia Serventi, Venezia 2004, pp. 402, vol. CVIII, € 40,00
- FRANCESCO BIANCHI, *La Ca' di Dio di Padova nel Quattrocento. Riforma e governo di un ospedale per l'infanzia abbandonata*, Venezia 2005, pp. 265, vol. CIX, € 25,00

MEMORIE DELLA CLASSE DI SCIENZE FISICHE,
MATEMATICHE E NATURALI

dal volume XXXV

- MAURO BISIACCO, ETTORE FORNASINI, GIOVANNI MARCHESINI, MARIA ELENA VALCHER, SANDRO ZAMPIERI, *Modelli dinamici per la rappresentazione e la elaborazione di dati multidimensionali*, Venezia 1994, pp. 297, vol. XXXV, € 10,32
- PIETRO COSSALI, *La storia del caso irriducibile*. Trascrizione, introduzione e note a cura di Romano Gatto, Venezia 1996, pp. 240, vol. XXXVI, € 10,32
- PAOLO FRANCESCO PELOSO, *Modelli della mente e del corpo nell'opera medica di Pompeo Sacco (1634-1718)*, Venezia 1996, pp. 148, vol. XXXVII, € 10,32
- PIERANTONIO CINZANO, *Inquinamento luminoso e protezione del cielo notturno*, Venezia 1997, pp. 224, vol. XXXVIII, € 19,62
- ODDONE LONGO, ALESSANDRO MINELLI (a cura di), *Entomata. Gli insetti nella scienza e nella cultura dall'antichità ai giorni nostri*, Venezia 2002, pp. 242, vol. XXXIX, € 18,00
- GIOVANNI FELICE AZZONE, *L'etica medica nella società pluralista. Dal paternalismo al rispetto del paziente*, Venezia 2003, pp. 242, vol. XL, € 26,00
- ODDONE LONGO, *Saperi antichi, teoria ed esperienza nella scienza dei Greci*, Venezia 2003 pp. 358, vol. XLI, € 22,00
- LORENZO MARENESI, *Giovanni Smeda e il suo tempo (30 maggio 1901 - 31 marzo 1978)*, Venezia 2004, pp. 178, vol. XLII, € 10,00

BIBLIOTECA LUZZATTIANA. FONTI E STUDI

- PAOLO PECORARI, *Il protezionismo imperfetto. Luigi Luzzatti e la tariffa doganale del 1878*. Biblioteca Luzzattiana. Fonti e Studi 1, Venezia 1989, pp. 451, € 14,46
- LUIGI LUZZATTI E IL SUO TEMPO. *Atti del convegno di studio a centocinquanta anni dalla nascita (Venezia, 7-9 novembre 1991)*. Saggi raccolti da Pier Luigi Ballini e Paolo Pecorari. Biblioteca Luzzattiana. Fonti e Studi 2, Venezia 1994, pp. 560, € 21,69
- LA POLITICA DELLA CASA ALL'INIZIO DEL XX SECOLO. *Atti della prima giornata di studio "Luigi Luzzatti" per la storia dell'Italia contemporanea (Venezia, 3 dicembre 1993)*. Saggi raccolti da Daniela Calabi. Biblioteca Luzzattiana. Fonti e Studi 3, Venezia 1995, pp. 295, € 14,46
- FINANZA E DEBITO PUBBLICO IN ITALIA TRA '800 E '900. *Atti della seconda giornata di studio "Luigi Luzzatti" per la storia dell'Italia contemporanea (Venezia, 25 novembre 1994)*. Saggi raccolti da Paolo Pecorari. Biblioteca Luzzattiana. Fonti e Studi 4, Venezia 1995, pp. 254, € 14,46
- IDEE DI RAPPRESENTANZA E SISTEMI ELETTORALI IN ITALIA TRA OTTO E NOVECENTO. *Atti della terza giornata di studio "Luigi Luzzatti" per la storia dell'Italia contemporanea (Venezia, 17 novembre 1995)*, a cura di Pier Luigi Ballini, Biblioteca Luzzattiana. Fonti e Studi 5, Venezia 1997, pp. 470, € 24,78
- VERSO LA SVOLTA DELLE ALLEANZE. LA POLITICA ESTERA DELL'ITALIA AI PRIMI DEL NOVECENTO. *Atti della quarta giornata di studio "Luigi Luzzatti" per la storia dell'Italia contemporanea (Venezia, 18 ottobre 1996)*, a cura di Marta Petricioli, Biblioteca Luzzattiana. Fonti e Studi 6, Venezia 2004, pp. 188, € 35,00
- LUIGI LUZZATTI, *La diffusione del credito e le banche popolari*, a cura di Paolo Pecorari, Biblioteca Luzzattiana. Fonti e Studi 7, Venezia 1997, pp. XC-164, € 21,69
- LE BANCHE POPOLARI NELLA STORIA D'ITALIA. *Atti della quinta giornata di studio "Luigi Luzzatti" per la storia dell'Ita-*

lia contemporanea (Venezia, 7 novembre 1997), a cura di Paolo Pecorari, Biblioteca Luzzattiana. Fonti e Studi 8, Venezia 1999, pp. XII-236, € 18,17

I GIURISTI E LA CRISI DELLO STATO LIBERALE (1918-1925). *Atti della sesta giornata di studio "Luigi Luzzatti" per la storia dell'Italia contemporanea (Venezia, 17-18 novembre 2000)*, a cura di Pier Luigi Ballini, Biblioteca Luzzattiana. Fonti e Studi 9 (in preparazione)

CHIESA, FEDE E LIBERTÀ RELIGIOSA IN UN CARTEGGIO DI INIZIO NOVECENTO: LUIGI

LUZZATTI E PAUL SABATIER, a cura di Sandro G. Franchini, con una Introduzione di Annibale Zambarbieri, Biblioteca Luzzattiana. Fonti e Studi 10, Venezia 2004, pp. LIV-164, € 35,00

ALLA RICERCA DELLE COLONIE (1876-1896), *Atti della settima giornata di studio "Luigi Luzzatti" per la storia dell'Italia contemporanea (Venezia, 22-23 novembre 2002)*, a cura di Pier Luigi Ballini e Paolo Pecorari, Biblioteca Luzzattiana. Fonti e Studi 11 (in preparazione)

SEMINARI DI STORIA DELLE SCIENZE E DELLE TECNICHE

LE SCIENZE MEDICHE NEL VENETO DELL'OTTOCENTO. *Atti del primo seminario di storia delle scienze e delle tecniche nell'Ottocento veneto (Venezia, 2 dicembre 1989)*, Seminari di Storia delle scienze e delle tecniche 1, Venezia 1990, pp. 241, € 10,32

SCIENZE E TECNICHE AGRARIE NEL VENETO DELL'OTTOCENTO. *Atti del secondo seminario di storia delle scienze e delle tecniche nell'Ottocento veneto (Venezia, 14-15 dicembre 1990)*, Seminari di Storia delle scienze e delle tecniche 2, Venezia 1992, pp. 384, € 14,46

LE SCIENZE MATEMATICHE NEL VENETO DELL'OTTOCENTO. *Atti del terzo seminario di storia delle scienze e delle tecniche nell'Ottocento veneto (Venezia, 22-23 novembre 1991)*, Seminari di Storia delle scienze e delle tecniche 3, Venezia 1994, pp. 300, € 14,46

TECNICA E TECNOLOGIA NELL'ARCHITETTURA NELL'OTTOCENTO. *Atti del quarto seminario di storia delle scienze e delle*

tecniche (Venezia, 11-12 novembre 1994), Seminari di Storia delle scienze e delle tecniche 4, Venezia 1998, pp. 350, € 16,52

LE SCIENZE DELLA TERRA NEL VENETO DELL'OTTOCENTO. *Atti del quinto seminario di storia delle scienze e delle tecniche (Venezia, 20-21 ottobre 1995)*, Seminari di Storia delle scienze e delle tecniche 5, Venezia 1998, pp. 368, € 16,52

LE SCIENZE BIOLOGICHE NEL VENETO DELL'OTTOCENTO. *Atti del sesto seminario di storia delle scienze e delle tecniche (Venezia, 18-19 novembre 1996)*, Seminari di Storia delle scienze e delle tecniche 6, Venezia 1998, pp. 239, € 16,52

LA CHIMICA E LE TECNOLOGIE CHIMICHE NEL VENETO DELL'OTTOCENTO. *Atti del settimo seminario di storia delle scienze e delle tecniche (Venezia, 9-10 ottobre 1998)*, Seminari di Storia delle scienze e delle tecniche 7, Venezia 2001, pp. 513, € 56,81

STUDI DI ARTE VENETA

ANTONIO CANOVA E IL SUO AMBIENTE ARTISTICO FRA VENEZIA, ROMA E PARIGI. *Atti del Seminario di specializzazione in storia dell'arte, promosso dall'Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti e dal-*

l'Ecole du Louvre (Venezia, Possagno, Bassano del Grappa, Roma, aprile-settembre 1997), a cura di Giuseppe Pavanello, Studi di Arte Veneta 1, Venezia 2000, pp. XII-573, € 43,89

- FEDERICO MONTECUCCOLI DEGLI ERRI, *Canaletto incisore*, Studi di Arte Veneta 2, Venezia 2002, pp. XII-293 con album allegato di XVII tavole, € 65,00
- MARTIN GAIER, *Facciate sacre a scopo profano. Venezia e la politica dei monumenti fra Quattro e Settecento*, Studi di Arte Veneta 3, Venezia 2002, pp. 610, € 37,00
- LA SCULTURA VENETA DEL SEICENTO E DEL SETTECENTO. NUOVI STUDI, *Atti del convegno di studio (Venezia, 30 novembre 2001)*, a cura di Giuseppe Pavanello, Studi di Arte Veneta 4, Venezia 2002, pp. 476, € 40,00
- CRISTIANA MAZZA, *I Sagredo, committenti e collezionisti d'arte nella Venezia del Sei e Settecento*, Studi di Arte Veneta 5, Venezia 2004, pp. 411, € 55,00
- DA BELLINI A VERONESE, *TEMI DI ARTE VENETA, Atti del II, III e IV Seminario di specializzazione in storia dell'arte, promosso dall'Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti e dall'Ecole du Louvre (Venezia, settembre 1998-1999-2000)*, a cura di Gennaro Toscano e Francesco Valcanover, Studi di Arte Veneta 6, Venezia 2004, pp. 673, € 45,00
- ALBERTA PETTOELLO, *Libri illustrati veneziani del Settecento: le pubblicazioni d'occasione*, Studi di Arte Veneta 7, Venezia 2005, pp. 720, € 75,00
- MARTINA FRANK, *Baldassare Longhena*, Studi di Arte Veneta 8, Studi di Arte Veneta 8, Venezia 2004, pp. 533, € 70,00
- TIZIANO, RESTAURI, TECNICHE, PROGRAMMI E PROSPETTIVE, a cura di Giuseppe Pavanello, Studi di Arte Veneta 9, (in preparazione)
- MARIA GIOVANNA SARTI, *Il restauro dei dipinti a Venezia alla fine dell'Ottocento. L'attività di Guglielmo Botti*, Studi di Arte Veneta 10, Venezia 2004, pp. 336, € 26,00
- DIEGO VALERI, *Scritti sull'arte*, a cura di Giuliana Tomasella, Studi di Arte Veneta 11, Venezia 2005, pp. 259, € 35,00
- VENEZIA E BISANZIO. ASPETTI DELLA CULTURA ARTISTICA BIZANTINA DA RAVENNA A VENEZIA (V-XIV SECOLO), *Atti del seminario di specializzazione in storia dell'arte promosso dall'Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti e dall'Ecole du Louvre (Venezia - Ravenna - Aquileia - Grado - Trieste - Parenzo, 12-21 settembre 2001)*, a cura di Clementina Rizzardi, Studi di Arte Veneta 12, (in preparazione)

MONUMENTA VENETA

- L'ARCHITETTURA GOTICA VENEZIANA. *Atti del convegno internazionale di studio (Venezia, 27-29 novembre 1996)*, a cura di Francesco Valcanover e Wolfgang Wolters, Venezia 2000, pp. 427, € 76,96
- SANTA MARIA DEI MIRACOLI A VENEZIA. LA STORIA, LA FABBRICA, I RESTAURI, a cura di Mario Piana e Wolfgang Wolters, Venezia 2003, pp. 420, € 80,00
- WLADIMIRO DORIGO, *Venezia romanica. La formazione della città medioevale fino all'età gotica*, Venezia 2003, 2 voll., pp. 1083 con album allegato di IV tavole, € 220,00

VENEZIA – SENATO

- VENEZIA – SENATO. *Deliberazioni miste. Registro XIX (1340-1341)*, a cura di François-Xavier Leduc, vol. 6, Venezia 2004, pp. 389, € 60,00
- VENEZIA – SENATO. *Deliberazioni miste. Registro XX (1341-1342)*, a cura di Francesca Girardi, vol. 7, Venezia 2004, pp. 352, € 60,00
- VENEZIA – SENATO. *Deliberazioni miste. Registro XXIII (1345-1346)*, a cura di Francesca Girardi, vol. 10, Venezia 2004, pp. 248, € 60,00

VOLUMI EDITI A CURA O CON GLI AUSPICI
DELLA COMMISSIONE DI STUDIO DEI PROVVEDIMENTI
PER LA CONSERVAZIONE E DIFESA
DELLA LAGUNA E DELLA CITTÀ DI VENEZIA

- ATTI DEL CONVEGNO PER IL RETROTERRA VENEZIANO (*Mestre-Marghera, 13-15 novembre 1995*), Venezia 1956, pp. 194, € 7,74
- COMMISSIONE DI STUDIO DEI PROVVEDIMENTI PER LA CONSERVAZIONE E DIFESA DELLA LAGUNA E DELLA CITTÀ DI VENEZIA
- Vol. I: *Rapporti preliminari*, Venezia 1961, pp. 236, tavv. XXVII e carta idrografica della Laguna Veneta in tre fogli, € 10,32
- Vol. II: *Livellazione geometrica di precisione della città di Venezia*, Venezia 1963, pp. XXII-108 e tav. grande, € 10,32
- Vol. III: *Rapporti e Studi*, Venezia 1966, pp. IV-232 e tavv. IV, € 10,32
- Vol. IV: *Rapporti e Studi*, Convegno del 20 ottobre 1968, Venezia 1968, pp. II-48, € 10,32
- Vol. V: *Rapporti e Studi. Studi di idraulica lagunare*, Venezia 1972, pp. 382 e tavv. XII, € 10,32
- Vol. VI: *Giovanni Zuccolo, Il restauro statico nell'architettura di Venezia*, Venezia 1975, pp. 208, figg. 393 e tavv. VIII, € 16,52
- Vol. VII: *Rapporti e Studi*, Venezia 1977, pp. IV-226 e tavv. III, € 10,32
- Vol. VIII: *Rapporti e Studi*, Venezia 1981, pp. 174 e tavv. VI, € 10,32
- Vol. IX: *Rapporti e Studi*, Venezia 1984, pp. 464, € 10,32
- Vol. X: *Rapporti e Studi*, Venezia 1987, pp. 346, € 10,32
- Vol. XI: *Rapporti e Studi*, Venezia 1987, pp. 297, € 10,32
- Vol. XII: *Rapporti e Studi*, Venezia 1995, pp. 501, € 10,32
- ATTI DEL CONVEGNO PER LA CONSERVAZIONE E DIFESA DELLA LAGUNA E DELLA CITTÀ DI VENEZIA, Venezia 1960, pp. 210 e tavv. V, € 10,32
- ATTI DEL SIMPOSIO INTERNAZIONALE SUL TEMA «INFLUENZE METEOROLOGICHE E OCEANOGRAFICHE SULLE VARIAZIONI DEL LIVELLO MARINO», Venezia 1963, pp. 192 e tavv. VII, € 10,32
- GIANPIETRO ZUCCHETTA, *Una fognatura per Venezia. Storia di due secoli di Progetti*, Venezia 1986, pp. 198, € 14,46
- ATTI DELLA GIORNATA DI STUDIO «A VENT'ANNI DALL'EVENTO DI MAREA DEL NOVEMBRE 1966» (*Venezia, 3 novembre 1986*), Venezia 1987, pp. 209, € 10,32
- PER LA DIFESA DEL SUOLO. *Atti della Giornata di Studio 1907-1987 Dall'Ufficio idrografico del Magistrato alle Acque ai nuovi servizi tecnici dello Stato svoltasi il 6 novembre 1987 a Venezia, nel Palazzo Loredan in campo Santo Stefano, promossa dall'Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti e dal Ministero dei Lavori Pubblici - IV Sezione*, Venezia 1988, pp. 190, € 10,32
- TRASFORMAZIONI DEL TERRITORIO E RETE IDRICA DEL VENETO. *Atti della Giornata di Studio sul tema «Trasformazione dell'uso del suolo e conseguenze sulla rete idrica del Veneto»*, Venezia, 1° dicembre 1989. Convegno in onore di Augusto Ghetti, Venezia 1991, pp. 175, € 14,46
- I CENTO CIPPI DI CONTERMINAZIONE LAGUNARE. A cura di Emanuele Armani - Giovanni Caniato - Redento Gianola, Venezia 1991, pp. 181, ill., € 14,46
- CONTERMINAZIONE LAGUNARE. STORIA, INGEGNERIA, POLITICA E DIRITTO NELLA LAGUNA DI VENEZIA. *Atti del convegno di studio nel bicentenario della conterminazione lagunare (Venezia, 14-16 marzo 1991)*, Venezia 1992, pp. 515, € 16,52
- IL FIUME E LA SUA TERRA. *Atti del convegno di studio «Tutela e gestione del territorio a quarant'anni dall'alluvione del Polesine 1951-1991»* (Rovigo, 27-28 settembre 1991), Venezia 1994, pp. 236, € 14,46

LA RICERCA SCIENTIFICA PER VENEZIA. *Studi raccolti nell'ambito del progetto scientifico Sistema lagunare veneziano. Prima fase. Promosso e finanziato dal Ministero per l'Università e la Ricerca*

Scientifica e Tecnologica e affidato all'Università di Padova e di Venezia, al Consiglio Nazionale per le Ricerche e all'Ufficio Unesco per Venezia, Venezia 2000, pp. 1663, € 82,63

ENVIRONMENTAL DYNAMICS SERIES

JOSEPH PEDLOSKY, *Theoretical developments in ocean circulation theory*. Environmental dynamics series 1. Venice 1991, pp. 124, € 10,32

TRANSPORT PROCESSES AND THE HYDROLOGICAL CYCLE. Edited by Alessandro Marani and Andrea Rinaldo. Environmental dynamics series 2. Venice 1992, pp. 391, € 10,32

THE GENERAL CIRCULATION OF THE OCEANS. Edited by Paola Malanotte Rizzoli. Environmental dynamics series 3. Venice 1994, pp. 363, € 10,32

BIOLOGICAL MODELS. Edited by Andrea Rinaldo and Alessandro Marani. Environmental dynamics series 4. Venice 1997, pp. 196, € 10,32

HYDROMETEOROLOGY AND CLIMATOLOGY, edited by Marco Marani and Riccardo Rigon. Environmental dynamics series 5. Venice 1997, pp. 162, € 10,32

SCIENTIFIC RESEARCH AND SAFEGUARDING OF VENICE, Corila Research Program 2001 results, edit by Paolo Campostrini, Venezia 2002, pp. 737, € 85,00

IVSLA SERIES - IOS PRESS

GIOVANNI FELICE AZZONE, *Medicine from art to science. The role of complexity and evolution*, IVSLA Series 1, Amsterdam 1998, pp. 197, € 14,46

L'ORIGINE DELL'UOMO. THE ORIGIN OF HUMANKIND, *Atti del convegno internazionale di studio (Venezia, 14 e 15 maggio 1998)*, IVSLA Series 3, Amsterdam 2000, pp. 103, € 61,97

SPECTROSCOPIC TECHNIQUES IN BIOPHYSICS, *Atti della terza scuola di Biofisica (Venezia, 25-29 gennaio 1999)*, IVSLA Series 4, Amsterdam 2000, pp. 395, € 103,29

SERGIO PEROSA, *From Islands to portraits. Four literary variations*, IVSLA Series 5, Amsterdam 2000, pp. 111, € 54,22

VARIE E ATTI DI CONVEGNI

GALILEO E LA CULTURA VENEZIANA, *Atti del Convegno di studio promosso nell'ambito delle Celebrazioni Galileiane (1592-1992) indette dall'Università degli Studi di Padova (Venezia, 18-20 giugno 1992)*, Venezia 1994, pp. 426, € 21,69

UNA FAMIGLIA VENEZIANA NELLA STORIA: I BARBARO. *Atti del Convegno di studi in occasione del Quinto centenario della morte dell'umanista Ermolao (Venezia, 4-6 novembre 1993)*, raccolti da Michela Marangoni e Manlio Pastore Stocchi, Venezia 1996, pp. 543, € 21,69

GIUSEPPE GULLINO. *L'Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti. Dalla rifondazione alla Seconda guerra mondiale (1838-1946)*, Venezia 1996, pp. 580, € 19,62

ANTONIO CANOVA, *Atti dell'incontro di studio presieduto da Giulio Carlo Argan (Venezia, 7-9 ottobre 1992)*, Venezia 1997, pp. 154, € 26,85

LE TRADUZIONI ITALIANE DI HERMAN MELVILLE E GERTRUDE STEIN, *Atti del secondo Seminario sulla traduzione italiana dall'inglese (Venezia, 25-26 settembre*

- 1995), a cura di Sergio Perosa, Venezia 1997, pp. 225, € 16,52
- NATURA E NOBILTÀ DEL VINO, *Atti della giornata di studio (Venezia, 18 novembre 1995)*, a cura di Noris Siliprandi e Rina Venerando, Venezia 1997, pp. 150, € 16,52
- PROBLEMI DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO, *Atti dell'incontro di studio promosso dall'Istituto in onore del presidente Feliciano Benvenuti (Venezia, 12 aprile 1996)*, a cura di Leopoldo Mazzaroli, Venezia 1997, pp. 101, € 10,32
- FORMAZIONE E FORTUNA DEL TASSO NELLA CULTURA DELLA SERENISSIMA, *Atti del Convegno di studi nel IV centenario della morte di Torquato Tasso (1595-1995) (Padova-Venezia, 10-11 novembre 1995)*, a cura di Luciana Borsetto e Bianca Maria Da Rif, Venezia 1997, pp. 322, € 21,69
- GLI AGOSTINIANI A VENEZIA E LA CHIESA DI S. STEFANO, *Atti della giornata di studio nel Vcentenario della dedicazione della chiesa di S. Stefano (Venezia, 10 novembre 1995)*, Venezia 1997, pp. 326, € 24,78
- LA PORPORA. REALTÀ E IMMAGINARIO DI UN COLORE SIMBOLICO, *Atti del Convegno Interdisciplinare di Studio (Venezia, 24-25 ottobre 1966)*, a cura di Oddone Longo, Venezia 1998, pp. 477, € 26,85
- LE TRADUZIONI ITALIANE DI WILLIAM FAULKNER, *Atti del terzo Seminario sulla traduzione italiana dall'inglese (Venezia, 14 novembre 1997)*, a cura di Sergio Perosa, Venezia 1998, p. 214, € 16,52
- FABRIZIO MAGANI, *Il "Panteon Veneto"*, introduzione di Giuseppe Pavanello, Venezia 1997, pp. 239, € 26,85
- LE IMMAGINI DELL'ISOLA DI CRETA NELLA CARTOGRAFIA STORICA, a cura di Eugenia Bevilacqua, Venezia 1997, pp. 104, € 24,78
- VENEZIA E CRETA, *Atti del convegno internazionale di studio (Iraklion Chanià, 1-4 ottobre 1997)*, a cura di Gherardo Ortalli, Venezia 1998, pp. 618, € 26,85
- DIGNITÀ DEL MORIRE, *Atti del convegno di studio (Venezia, 30 settembre - 2 ottobre 1998)*, Venezia 1999, pp. 183, € 14,46
- SCIENZA E TECNICA DEL RESTAURO DELLA BASILICA DI SAN MARCO, *Atti del convegno di studio (Venezia, 16-19 maggio 1995)*, a cura di Antonio Lepschy e Ettore Vio, Venezia 2000, pp. 1052, € 82,63
- LE TRADUZIONI ITALIANE DI HENRY JAMES, *Atti del quarto Seminario sulla traduzione italiana dall'inglese (Venezia, 15-16 novembre 1999)*, a cura di Sergio Perosa, Venezia 2000, pp. 320, € 16,52
- LA RIVOLUZIONE LIBERALE E LE NAZIONI DIVISE, *Atti del convegno internazionale di studio nel 150° anniversario del 1848 (Venezia, 5-6 giugno 1998)*, a cura di Pier Luigi Ballini, Venezia 2000, pp. 371, € 36,15
- DOPO LA SERENISSIMA. SOCIETÀ, AMMINISTRAZIONE E CULTURA NELL'OTTOCENTO VENETO, *Atti del convegno di studio (Venezia, 27-29 novembre 1997)*, a cura di Donatella Calabi, Venezia 2001, pp. 677, € 56,81
- EURIGIO TONETTI, *Minima burocratica. L'organizzazione del lavoro negli uffici del governo Austriaco nel Veneto*, Venezia 2000, pp. 117, € 24,78
- GIOVANNI CANESTRINI. ZOOLOGIST AND DARWINIST, *Atti del convegno internazionale nel primo centenario della morte di Giovanni Canestrini (1835-1900) (Padova-Venezia-Trento, 14-17 febbraio 2000)*, a cura di Alessandro Minelli e Sandra Casellato, Venezia 2001, pp. 606, € 56,81
- LA VIA CLAUDIA AUGUSTA, Ristampa anastatica del volume edito nel 1938, con una postfazione di Guido Rosada, Venezia 2001, pp. XXXII-102, tavv. XXIX, € 24,78
- DIGNITÀ DEL VIVERE, *Atti del convegno di studio (Venezia, 2-4 ottobre 2000)*, Venezia 2001, pp. 323, € 23,24
- EDIZIONI DEL SEICENTO *possedute dall'Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti. Catalogo*, a cura di Caterina Grifante, Venezia 2001, pp. 372, € 46,48
- GENOVA, VENEZIA, IL LEVANTE NEI SECOLI XII-XIV, *Atti del convegno internazionale di studio (Genova-Venezia, 10-14 marzo 2000)*, a cura di Gherardo Ortalli e Dino Puncuh, Venezia 2001, pp. 470, € 41,31

- 1848-1849. COSTITUENTI E COSTITUZIONI. DANIELE MANIN E LA REPUBBLICA DI VENEZIA, *Atti del convegno di studio (Venezia, 7-8 ottobre 1999)*, a cura di Pier Luigi Ballini, Venezia 2002, pp. 474, € 38,00
- I GRECI A VENEZIA, *Atti del convegno internazionale di studio (Venezia, 5-7 novembre 1998)*, a cura di Maria Francesca Tiepolo ed Eurigio Tonetti, Venezia 2002, pp. 740, € 82,00
- CAMILLO BOITO, UN PROTAGONISTA DELL'OTTOCENTO ITALIANO, *Atti del convegno di studio (Venezia, 31 marzo 2000)*, a cura di Guido Zucconi e Tiziana Serena, Venezia 2002, pp. 213, € 23,00
- CRISTALLI E GEMME. REALTÀ FISICA E IMMAGINARIO, SIMBOLOGIA, TECNICHE E ARTE, *Atti del convegno di studio (Venezia, 27-29 novembre 1997)*, a cura di Bruno Zanettin, Venezia 2003, pp. 668, € 65,00
- PIANI DI BACINO E SICUREZZA IDRAULICA, *Atti del convegno di studio promosso dall'Istituto Veneto con il contributo dell'Autorità di Bacino dei fiumi Isonzo, Tagliamento, Livenza, Piave, Brenta-Bacchiglione (Venezia, 2 marzo 2002)*, a cura di Antonio Rusconi, Venezia 2003, pp. 160, € 18,00
- L'IMMAGINE DI VENEZIA NEL CINEMA DEL NOVECENTO, *Atti del convegno di studio (Venezia, 9-11 maggio 2002)* a cura di Gian Piero Brunetta e Alessandro Faccioli, Venezia 2004, pp. 378, € 25,00
- MESOPOTAMIA E ARABIA. SCAVI ARCHEOLOGICI E STUDI TERRITORIALI DELLE UNIVERSITÀ TRIVENETE (1994-1998), *Atti della giornata di studio (Venezia 19 aprile 1996)* a cura di Mario Fales e Daniele Morandi Bonacossi, Venezia 2004, pp. 286, € 28,00
- GLI ARMENI E VENEZIA. DAGLI SCERIMAN A MECHITAR: IL MOMENTO CULMINANTE DI UNA CONSUETUDINE MILLENARIA, *Atti del convegno di studio (Venezia, 11-13 ottobre 2001)* a cura di Boghos Levon Zekryan, Venezia 2004, pp. 294, € 26,00
- WILLIAM HARVEY (1578-1657) E LA SCOPERTA DELLA CIRCOLAZIONE SANGUIGNA, *Atti del convegno di studio nel IV centenario della laurea di William Harvey (Padova-Venezia, 23-24 ottobre 2002)*, a cura di Antonio Lepschy, Venezia 2004, pp. 109, € 22,00
- ALBERTINI, CARANDINI. UNA PAGINA DELLA STORIA D'ITALIA, *Atti del convegno di studio (Venezia, 15-16 novembre 2002)*, a cura di Oddone Longo, Venezia 2005, pp. 155, € 25,00
- VENEZIA E LE ISOLE IONIE, *Atti del convegno di studio (Corfù, 26-27 settembre 2002)*, a cura di Chryssa Maltezou e Gherardo Ortalli (in preparazione)
- NATURE KNOWLEDGE / SAPERI NATURALISTICI, *Atti del convegno internazionale di studio (Venezia, 4-6 dicembre 1997)*, a cura di Gherardo Ortalli e Glauco Sanga, Venezia - New York - Oxford 2004, pp. 417 (in coedizione con Bergham Books)
- POMPEO MOLMENTI, *Atti del convegno di studio nel 150° anniversario della nascita di Pompeo Molmenti (Venezia, 17-18 ottobre 2002)*, a cura di Giuseppe Pavanello (in preparazione)
- IL GOVERNO DELLE ACQUE, *Atti del convegno di studio nel V centenario dell'istituzione del Magistrato alle Acque di Venezia (Venezia, 8-10 novembre 2001)*, a cura di Maria Francesca Tiepolo (in preparazione)
- ANIMAL NAMES / I NOMI DEGLI ANIMALI, *Atti del convegno (Venezia, 2-4 ottobre 2003)*, a cura di Alessandro Minelli, Gherardo Ortalli e Glauco Sanga, (in preparazione)
- VENEZIA E LE TERRE VENETE NEL REGNO ITALICO. CULTURA E RIFORME IN ETÀ NAPOLEONICA, *Atti del convegno di studio (Venezia, 15-17 ottobre 2003)*, a cura di Giuseppe Gullino e Gherardo Ortalli (in preparazione)
- COPIARE IN ARCHITETTURA. RIFLESSIONI SU "COM'ERA, DOV'ERA", *Atti del convegno di studio (Venezia, 20-21 novembre 2003)* (in preparazione)
- L'ESPERIENZA DELLE ACCADEMIE E LA VITA MORALE E CIVILE DELL'EUROPA, *Atti del convegno internazionale (Venezia, 27-28 novembre 2003)* (in preparazione)
- QUARTA CROCIATA: LA PARTECIPAZIONE EU-

ROPEA, LE REAZIONI, LA RISONANZA, *Atti del convegno internazionale di studio (Venezia, 5-6 maggio 2004)*, a cura di Gherardo Ortalli, Giorgio Ravagnani e Peter Schreiner (in preparazione)

ANNUARIO DEI SOCI DELL'ISTITUTO VENETO DI SCIENZE, LETTERE ED ARTI (1840-

2000), a cura di Giuseppe Bonaccorso (in preparazione)

COMMEMORAZIONI DEI SOCI EFFETTIVI DELL'ISTITUTO VENETO DI SCIENZE, LETTERE ED ARTI (1840-2000), a cura di Michela Marangoni (in preparazione)

STAMPATO NEL MESE DI SETTEMBRE 2005

DA CIERRE GRAFICA

Via Ciro Ferrari, 5 - 37060 Sommacampagna (VR)

tel. 045 8580900 - fax 045 8580907

www.cierrenet.it

INDICE

Presentazione	Pag. VII
Comitato scientifico ed elenco degli autori	» IX
PAOLO POMBENI	
<i>Caratteri della crisi dello Stato liberale fra dopoguerra e fascismo</i>	» 1
MARIO D'ADDIO	
<i>Partiti e Stato</i>	» 17
NICOLA ANTONETTI	
<i>Teorie della rappresentanza dalla proporzionale al plebiscito</i>	» 51
FULCO LANCHESTER	
<i>Monarchia e Parlamento nella giuspubblicistica italiana del primo dopoguerra</i>	» 81
ALBERTO ROMANO	
<i>Santi Romano e la giuspubblicistica italiana: temi e tendenze</i>	» 103
MAURIZIO FIORAVANTI	
<i>Mosca, Orlando e la crisi dello Stato liberale</i>	» 131
DANILO VENERUSO	
<i>Sistema statutario e regime fascista: continuità e rottura</i>	» 147
Indice dei nomi	» 179



Istituto Veneto
di Scienze, Lettere
ed Arti

La crisi dello Stato liberale è stata e continua ad essere un tema centrale nel dibattito storiografico sul XX secolo. Dalla grande guerra all'inizio del regime fascista l'argomento viene ripercorso, in questo volume miscelaneo, attraverso le analisi e le interpretazioni dei giuristi. Le loro letture critiche dei grandi fenomeni politici e sociali della fine del XIX secolo, degli inizi del '900 e in particolare dell'avvento al potere del Fascismo, come anche le loro considerazioni e valutazioni sulle conseguenze scaturenti da quei fenomeni sul piano giuridico consentono una più approfondita e adeguata comprensione del costituzionalismo liberale e di un periodo di profonda trasformazione dell'Italia contemporanea.

ISBN 88-88143-42-4



€ 35,00