

UN CONFRONTO SULLA PROPORZIONALE: FRANCESCO RUFFINI E GASPARE AMBROSINI

Gian Paolo Trifone*

SOMMARIO: 1.- I nuovi soggetti politici; 2.- Democrazia e sistema proporzionale; 3.- Una istituzione da riformare; 4.- La riorganizzazione degli interessi attraverso i partiti; 5.- La nuova «intensità» del rapporto rappresentativo.

1.- I nuovi soggetti politici.

A fronte delle riforme attuate dalla legge 15 agosto 1919 n. 1401¹ e dal nuovo regolamento della Camera dei Deputati del 26 luglio – 6 agosto 1920, che hanno adottato il sistema della rappresentanza proporzionale per l'elezione dei deputati e per la formazione delle commissioni parlamentari², si apre un confronto tra Francesco Ruffini e Gaspare Ambrosini.

Si tratta di due figure eminenti del panorama giuridico e politico italiano del 900, ampiamente esaminate³. In questa sede, interessa rimanere sul punto della teoria del diritto parlamentare, secondo quanto emerge dalla lettura comparata di due testi: *Guerra e riforme costituzionali*, prolusione torinese dell'anno accademico 1919-20 di Ruffini; e *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la Proporzionale*, scritto dall'allievo Ambrosini praticamente in risposta al Maestro, l'anno successivo.

Attento alle trasformazioni politiche in corso, Francesco Ruffini rimarca il peso degli interessi sociali, ma, nella prospettiva di una rappresentanza organica, lascia ancora la sovranità all'interno del Parlamento⁴, considerando la natura deliberativa del voto della Camera contro la natura rappresentativa del voto dell'elettore. In un'ottica riformista ancorché moderata⁵ - con le sue parole: nell'intento di «far opera di trasformazione e non di rivoluzione» - il giurista torinese riprende anche il progetto di riforma del Senato, già ampiamente dibattuto prima del conflitto mondiale. La Camera Alta, sebbene rimanendo in parte di nomina regia, avrebbe dovuto essere sottoposta ad elezione «indiretta a uno o più gradi» per metà dei suoi membri. Allo scopo di conservare «questo nucleo

* Ricercatore in Storia del Diritto Medievale e Moderno presso l'Università degli Studi di Salerno.

¹ Legge successivamente rifluita nel Testo unico 2 settembre 1919, n. 1495 (cfr. *Camera dei Deputati, portale storico* <http://storia.camera.it/legislature/sistema-proporzionale-1919-1921>).

² Le vicende relative al cosiddetto biennio rosso ed al clima sociale e politico in cui sono maturate le riforme in questione sono ben note e non occorre ripeterle. Tra la vasta letteratura sul tema, Ch.S. Maier, *La rifondazione dell'Europa borghese. Francia Germania e Italia nel decennio successivo alla prima guerra mondiale*, Roma-Bari 1979, 29ss.; M.S. Piretti, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 ad oggi*, Roma-Bari 199, 130ss.; F. Mazzanti Pepe, *Profilo istituzionale dello Stato italiano: modelli stranieri e specificità nazionali nell'Italia liberale (1849-1922)*, Milano 2004; P. Pombeni, *Caratteri della crisi dello Stato liberale fra dopoguerra e fascismo*, in P.L. Ballini (cur.), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale (1918-1925)*, Venezia 2005, 2; N. Antonetti, *Teorie della rappresentanza dalla proporzionale al plebiscito*, in Ballini, *I giuristi*, cit., 52; F. Lanchester, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano 2006, 94; R. Martucci, *Storia costituzionale italiana*, Roma 2008, 141; G. Sabatucci – V. Vidotto, *Il mondo contemporaneo. Dal 1848 ad oggi*, Roma-Bari 2011, 237-238; M. Gregorio, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano 2013, 88.

³ Mi limito alla citazione delle voci *Francesco Ruffini* di F. Margiotta Broglio, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (DBGI)*, II, Bologna 2013, 1755-1756; e *Gaspare Ambrosini* di R. Bifulco, in *DBGI*, I, 51-52.

⁴ Ci sembra pertinente al caso di Ruffini la considerazione per cui «la maggioranza liberale non recede dalla propria classica visione del Parlamento. [...] La Camera era anzitutto un'istituzione statuale, il simbolo dell'unità dello Stato. [...] Lungi dall'essere un luogo di conflitto, l'agorà in cui le varie anime del pluralismo politico si sarebbero dovute confrontare, il Parlamento dei liberali era invece un luogo di compensazione, un punto di vista superiore capace di interpretare le ragioni profonde del conflitto e di disinnescarlo» (Gregorio, *Parte totale*, cit., 88).

⁵ Sul punto, P. Costa, *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano 1986, 338ss.

statutario di competenti a formare un Senato, ma [immettendolo] in un corpo molto più vasto che abbia più diretta relazione col voto popolare»⁶, gli interessi organizzati devono essere rappresentati in Senato, mentre le altre decisioni politiche vanno lasciate ai Deputati, eletti a suffragio universale e col nuovo sistema proporzionale. Scettico nei confronti del sistema partitico, a cui imputa la «polverizzazione della rappresentanza» ed il «fatale accentramento» della politica, Ruffini considera direzione centrale dei partiti, organizzazione unitaria e «programma unico da far prevalere» nemici di quella politica liberale che egli ancora vorrebbe fondata sulla iniziativa individuale⁷.

Gaspere Ambrosini supera l'impostazione giusformalistica in cui il suo Maestro, pur avveduto delle esperienze corporative, sembra ancora ritrovarsi. Il giurista siciliano contesta a Ruffini la difesa del Parlamento quale luogo in cui gli interessi sociali arrivano attraverso il voto popolare, ma si fermano di fronte alla funzione legislativa, rimasta di pertinenza degli eletti come corpo separato rispetto alla società. In siffatta prospettiva favorevole al binomio Stato/individuo, il ruolo dei partiti continua ad essere male inteso. È invece proprio il principio individualistico che Ambrosini confuta, al pari di quello che definisce «principio sindacalista e della rappresentanza professionale o degli interessi». Il frazionamento della sovranità, tanto temuto da Ruffini, si verificherebbe proprio attraverso il nuovo corporativismo che parcellizza gli interessi nei luoghi della rappresentanza. Se ciò che occorre è organizzazione e cooperazione, la proporzionale orienta gli elettori a coordinarsi nel perseguimento di scopi generali⁸. Pertanto, è opportuno che «l'azione degli individui rest[] subordinata a quella dei partiti»⁹.

Si tratta di intuizioni fondamentali per la teoria dello Stato dei partiti¹⁰, secondo cui questi ultimi prendono il posto degli individui nel ruolo di soggetti politici. I programmi, votati dagli elettori, predeterminano l'indirizzo politico del Gabinetto; e il Parlamento, cui rimangono le funzioni di consultazione e controllo, perde la sua centralità a favore del Consiglio dei ministri, termine ultimo della mediazione rappresentativa.

2.- Democrazia e sistema proporzionale.

Con la fine della età giolittiana e del parlamentarismo¹¹, il mutamento del rapporto rappresentativo viene descritto nei termini di uno «spostamento della sovranità dal parlamento al corpo elettorale»¹².

⁶ F. Ruffini, *Relazione della Commissione di studio sulla riforma del Senato (30 giugno 1919)*, in Id., *Discorsi Parlamentari*, Roma 1986, 401.

⁷ Cfr. F. Ruffini, *Sulle comunicazioni del Governo (programma del Ministero Nitti) e sull'esercizio provvisorio fino al 31 dicembre 1920*, in Id., *Discorsi*, cit., 211ss.

⁸ Cfr. Anche Gregorio, *Parte totale*, cit., 98-100.

⁹ G. Ambrosini, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze 1921, 131-135.

¹⁰ Teoria che in Germania stava già avendo un maturo approfondimento. Sul tema, la bibliografia è ampia. Mi limito a citare P. Pombeni, *Partiti e sistemi politici nella storia contemporanea (1830-1968)*, Bologna 1986; A. Mazzacane (cur.), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale fra Otto e Novecento*, Napoli 1986; G. Gozzi, P. Schiera (curr.), *Crisi istituzionale e teoria dello Stato in Germania dopo la Prima guerra mondiale*, Bologna 1987; A. Schiavone (cur.), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'unità alla repubblica*, Roma-Bari 1990; F. Lanchester, *Momenti e figure nel diritto costituzionale in Italia e Germania*, Milano 1994; Id., *Pensare lo Stato. I giuspubblicisti nell'Italia unitaria*, Roma-Bari 2005; M. Fioravanti, *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra otto e Novecento*, 2 voll., Milano 2001; G. Bisogni, *Weimar e l'unità politica e giuridica dello Stato. Saggio su Rudolf Smend, Hermann Heller, Carl Schmitt*, Napoli 2005; M. La Torre, *La crisi del Novecento. Giuristi e filosofi nel crepuscolo di Weimar*, Bari 2006; A. Barbera, *La democrazia "dei" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità* (Relazione al Convegno organizzato dal Cesifin "Alberto Predieri" e dal Centro di studi politici e costituzionali Piero Calamandrei - Paolo Barile - Rettorato Università di Firenze, 19 ottobre 2007); A. Scalone, *La rappresentanza degli interessi nella dottrina dello Stato tedesca del '900 e la riflessione di J.H. Kaiser*, <http://www.unioviado.es/constitucional/fundamentos/tercero/originales/Scalone.pdf>; Gregorio, *Parte totale*, cit.

http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0059_barbera.pdf.

¹¹ Sia consentito rinviare a G.P. Trifone, *Il diritto al cospetto della politica. Miceli, Rossi, Siotto Pintò e la crisi della rappresentanza liberale*, Napoli 2010, 35ss.

¹² Capograssi, *La nuova democrazia diretta*, in Id., *Opere*, Milano 1959, 504.

Sullo sfondo, resta il problema cruciale di «colmare le fratture tra le articolazioni sociali e il centro politico-statale». Nell'estate del 1919, la riforma proporzionale apre il dibattito relativo alla funzione delle masse integrate nei partiti: «o come la via per giungere a depotenziare il ruolo dello Stato di diritto o come un mezzo per razionalizzare le sue funzioni ordinarie»¹³. Francesco Ruffini ne è uno dei protagonisti.

Il giurista torinese entra senza indugio *in medias res*: subito dopo la «prova immane» del primo conflitto mondiale, «la società umana volge a una sempre più vasta democratizzazione, che val quanto dire a un livellamento sempre più assoluto»¹⁴. Non è una prospettiva esaltante per il Nostro, che a proposito richiama il paragone di Charles Benoist tra un granello di sabbia, soggetto allo «spirare del vento», e quell'«atomo di anarchia» rappresentato dal voto conferito in seguito al suffragio universale¹⁵.

In ogni modo, come è stato osservato, «la guerra è stata una guerra di masse, dunque anche la politica dovrà basarsi sulle grandi aggregazioni. La democrazia sarà democrazia di massa o non sarà. E lo strumento per portare le masse nella democrazia, o la democrazia alle masse, non può essere che il partito»¹⁶. Dal suo canto, Ruffini, proprio per scongiurare l'avvento del socialismo rivoluzionario, considera un'esigenza improrogabile che la massa elettorale si raggruppi secondo criteri organici, cioè in base alla sua «struttura sociale» o, più propriamente, «in base ai suoi essenziali e differenti interessi», ormai espressi attraverso i sindacati, saliti definitivamente alla ribalta della politica. Non è casuale che le sue riflessioni si appuntino sugli esponenti del socialismo internazionale, in particolare tedesco. In un dibattito con Karl Kautsky intorno agli errori del socialismo germanico sulla giusta considerazione degli equilibri tra regime sociale e forma politica dello Stato, Kurt Eisner non esita ad attribuire la sconfitta militare e il crollo dell'Impero alla «mancanza di educazione politica», ossia alla riottosità della borghesia verso le aperture democratiche che avrebbero fatto dei tedeschi un popolo, di modo che «la guerra non avrebbe oltrepassato il 1914»¹⁷. È il medesimo rilievo avanzato dal giuspubblicista Fritz Stier Somlo:

la colpevole trascuratezza della politica da parte della nostra borghesia, la imprevidenza e incoscienza in tutte le questioni della vita pubblica hanno conferito moltissimo alla catastrofe, in cui è precipitata la Germania. I vincitori di questa guerra mondiale ci erano di troppo superiori negli ordinamenti del potere e del volere politico¹⁸.

Per rimanere su Eisner, secondo il suo proclama del 15 novembre 1918 da primo Presidente della Repubblica al Popolo bavarese, al Parlamento ed all'Esecutivo andrebbero accostate tutte le corporazioni e i sindacati di mestiere. Il fine sarebbe la cd. «parlamentarizzazione» di tali organizzazioni, per offrire «a tutte le classi e categorie della popolazione la possibilità di difendere i loro interessi, purché non siano in stridente contrasto con quelli della comunità»¹⁹. Del resto, già Weber aveva messo in evidenza l'immatunità dello Stato borghese, concentrato sulla tecnicizzazione dell'amministrazione e sulla difesa militare e noncurante della politica sociale, che invece avrebbe dovuto avere il suo sbocco naturale in Parlamento²⁰.

¹³ Antonetti, *Teorie*, cit., 54.

¹⁴ Ruffini, *Guerra e riforme costituzionali*, Torino 1920, 10.

¹⁵ Ch. Benoist, *La crise de l'état moderne: L'organisation du suffrage universel*, 1897, 11, come riportato da Ruffini, *Guerra*, cit., 28-29.

¹⁶ Sabatucci, *La democrazia liberale e i suoi nemici*, Convegno Sissco, *La democrazia nel 900. Un campo di tensione*, Siena 9-10 novembre 2000 (testo provvisorio).

¹⁷ K. Eisner, *I nuovi Tempi*, Milano 1919, 61.

¹⁸ F.S. Somlo, *Die Verfassungsurkunde der Vereinigten Staaten von Deutschland (Demokratische Reichsrepublik) Ein Entwurf mit Begründung*, Tubinga 1919, 13.

¹⁹ Eisner, *I nuovi Tempi*, cit., 29.

²⁰ M. Weber, *Parlamento e governo nel nuovo ordinamento della Germania*, Bari 1919, 196ss.

Il fattore psicologico è altrettanto rilevante. Il dopoguerra ha lasciato un sentimento di insoddisfazione nelle masse. Sembra che la guerra abbia invertito le aspettative nei confronti della libertà politica: mentre, prima del grande conflitto, Inghilterra, Francia e Italia erano le culle delle libertà civili e politiche, oggi sembra che siano gli esempi dei Paesi dell'Est come la Russia, con le loro repubbliche democratico-sociali sorte dalle ceneri degli imperi, a fomentare il malcontento presso il popolo dei Paesi vincitori. Non rimane che accettare il fatto compiuto della cosiddetta «democratizzazione».

Abbandonati i vecchi sistemi di ripartizione per circoscrizioni – come il *caucus* britannico, funzionale al sistema uninominale ma nondimeno fomite di corruzione – è il momento di pensare a paradigmi di «raggruppamento» organico, «in base alla struttura sociale» della massa elettorale. Le nuove coalizioni non possono che stringersi intorno agli interessi ed alle professioni, e ai sindacati che li rappresentano. Non è più il tempo delle espressioni individuali col sistema maggioritario, ma di quelle collettive, proprie del nuovo sistema proporzionale.

Apparentemente, il maggioritario è il sistema di voto più giusto, perché legittima la volontà della maggioranza dal tempo dei greci, attraverso Ulpiano, il diritto canonico e le dottrine medievali di quanti, a partire da Marsilio, attribuiscono il potere legislativo alla *pars valentior*, rappresentativa dell'intera società. Infine, attraverso la Rivoluzione francese, sulla scorta delle dottrine giusnaturalistiche, il principio della maggioranza trova nuova affermazione e si attualizza, tanto da non essere sostanzialmente contraddetto neanche dalla *staatsrechtslehre*, che ha spostato la sovranità dal popolo allo Stato personificato.

Invece il principio maggioritario ha un difetto fondamentale, che consiste nella mancanza di tutela dei diritti dei singoli o delle minoranze. Quali dunque i limiti a quello che Ruffini definisce lo «strapotere» della maggioranza? Il giurista li rintraccia proprio nelle accuse al sistema proporzionale da parte dei sostenitori del maggioritario:

la rappresentanza proporzionale favorirebbe, diceva il tedesco Schaffle, il fanatismo delle classi, delle religioni e delle razze; e l'inglese Stern ammoniva che il metodo proporzionalista del suo concittadino Hare avrebbe aperto il Parlamento a tutte le sette fanatiche, che racchiude l'Inghilterra; e l'austriaco Bernatzik lo irrideva col dire che una forte rappresentanza avrebbero ottenuto di certo anche i wagneriani; e lo svizzero Hilty esprimeva il voto che certi partiti, come gli anarchici, o anche soltanto i repubblicani in una monarchia, o i monarchici in una repubblica, fossero esclusi dalla rappresentanza; e il nostro Salandra segnalava il pericolo che avessero a sedere in Parlamento non solo i rappresentanti dell'internazionale e della reazione, ma quelli della mafia e della camorra; il Marchese di Castellane, pur in massima propensione al sistema proporzionale, lo designava però come inopportuno quanto alla Francia, per timore dei partiti dinastici, bonapartisti e così via: il pensiero di Robespierre in ultima analisi²¹.

Rovesciando il senso di tali critiche, è proprio la tutela delle minoranze insieme – e non avverso - alle maggioranze che il proporzionale, contrariamente al sistema suo antagonista, assicurerebbe. Comunque, la rappresentanza organica si è affermata in modo irreversibile²². Ovvio che essa debba

²¹ Ruffini, *Guerra*, cit., 24.

²² Da quando Adolphe Prins, in nome della rappresentanza organica, si dichiarava ostile al suffragio universale ed alla proporzionale, per poi accettare entrambi e riservare la rappresentanza degli interessi al Senato (A. Prins, *La Démocratie Après la Guerre*, Bruxelles 1918, 103ss.), la lotta contro l'antiquato maggioritario ha poi unito organicisti e proporzionalisti in varie parti d'Europa. Ruffini menziona Sèverin de la Chapelle, rappresentante della corrente organicista cattolica, poi passato a sostenere il sistema proporzionale; e Duguit, Saleilles o Tecklenburg hanno compreso la necessità di conciliare i due sistemi (Ruffini, *Guerra*, cit., 37-38). Charles Benoist, diventato proporzionalista e, nel 1905, relatore del disegno di legge presentato alla Camera dalla Commissione per il suffragio universale, ha affermato che la proporzionale non è che una tappa verso la rappresentanza organica (*Pour la Réforme électorale*, Parigi 1908, 221ss.).

conciliarsi con il suffragio universale, sicché occorre aggiornarne il significato: «il principio della rappresentanza organica presuppone una ricostituzione dello stesso corpo elettorale; [...] invece, il principio della rappresentanza proporzionale presuppone soltanto una riforma del processo elettorale»²³.

È assodato che il sistema liberale maggioritario - per cui «l'elettorato fu considerato non già come un diritto naturale, ma come una funzione statale che il legislatore disciplina come crede e conferisce a chi è capace di esercitarla» - sia superato. La formazione di partiti «sociali», fondati su interessi particolari, non può che modificare il significato stesso dell'elezione politica. Dalla rappresentanza organica a quella «socialistica», il percorso per una rappresentanza degli interessi di carattere «professionale» è ormai segnato²⁴; complice il proporzionale, che ha operato un radicamento del suffragio universale «nelle coscienze [...] dei popoli civili»²⁵. Come rilevato da Gaspare Ambrosini, Ruffini, pur se favorevole in qualche maniera alla riforma elettorale, rimane preoccupato «che i processi di integrazione sociale e politica in atto non sfociassero in un annullamento dei principi giusliberali della rappresentanza»²⁶. Il giurista piemontese mette in rilievo la differenza tra voto rappresentativo - che riguarda l'elettorato attivo - e voto deliberativo da parte dei deputati. Secondo tale bipartizione, gli effetti del sistema proporzionale si fermano alla sola elezione dei candidati; altra cosa è la deliberazione in parlamento, che attiene alla volontà legiferante:

la sovranità spetta non già al complesso dei cittadini, e quindi per una infinitesima frazione a ognuno di essi, si bene esclusivamente all'ente Stato. L'elettore non possiede quindi un proprio diritto di partecipare alla confezione delle leggi, ch'egli possa delegare al proprio eletto, mercé un negozio giuridico, la votazione, che abbia carattere di mandato, e tanto meno di mandato imperativo²⁷.

Per Ruffini, il problema è ancora 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 permetteva di offrire alle maggioranze nate dalle decisioni dei partiti una potestà deliberativa pressoché assoluta e svincolata dalle tradizionali limitazioni imposte dai governi di Gabinetto»²⁸.

Pertanto, la volontà legiferante dovrebbe restare ancora maggioritaria, anche perché, diversamente, si tramuterebbe in mandato imperativo: «la rappresentanza a tutti e la decisione alla maggioranza; oppure e meglio: il proporzionale è il principio delle elezioni e il maggioritario quello delle deliberazioni»²⁹. Se dunque risulta difficile lasciare la via vecchia per la nuova, su questo sentiero si reincontra anche la famigerata «scelta di capacità», per cui l'elettore, una volta delegato l'eletto, esce di scena. La sovranità non lo riguarda affatto, laddove essa rimane indiscussa nella persona dello Stato e del suo organo, il Parlamento. È a quest'ultimo «che la Costituzione attribuisce, in modo immediato e tutto quanto esclusivo, la funzione di fare le leggi».

²³ Ruffini, *Guerra*, cit., 37.

²⁴ Ruffini cita Hector Denis (*Organisation représentative du travail e Organisation du suffrage universel*, in *Deux conférences sur la constitution de la sociologie et l'organisation du suffrage universel*, Bruxelles 1891), Guillaume De Greef (*La Constituente et le Régime représentatif*, Bruxelles 1892) e George Sorel, che propone un ravvicinamento delle idee del Prins a quelle di Proudhon (cfr. *Matériaux d'une théorie du prolétariat*, Parigi 1919).

²⁵ Ruffini, *Guerra*, cit., p. 36.

²⁶ Antonetti, *Le riforme elettorali dopo la grande guerra*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, 2.2002, 126.

²⁷ Ruffini, *Guerra*, cit., 47.

²⁸ Ibidem. Sul punto, anche A. Zorzi Giustiniani, *Forma di governo e disciplina dell'autonomia nell'evoluzione del pensiero di Costantino Mortati*, in M. Galizia (cur.), *Forme di stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano 2007, 1276.

²⁹ Ruffini, *Guerra*, cit., 42.

Da questo consegue che una volta avvenuta l'elezione, cessa ogni rapporto giuridico tra elettore ed eletto. Questi non è punto un rappresentante dell'elettore e neppure del collegio elettorale, che lo ha eletto. E tanto meno è un loro mandatario. Egli è il rappresentante dell'intera Nazione.

Non a caso la crescita del ruolo dei partiti politici è guardata con sospetto, poiché

finirà con accentuare sempre più il carattere squisitamente ed esclusivamente politico del parlamento, sorto dal suffragio universale. E due effetti essa avrà, ugualmente dannosi: la esclusione sempre più larga dal parlamento della competenza e dell'esperienza a tutto vantaggio della petulanza e della inframmettenza; e un accentramento sempre più rigido della vita politica nella mano dei comitati direttivi dei partiti³⁰.

La rappresentanza uscente dal suffragio sarà necessariamente numerica e inadatta a un lavoro «continuato e tecnico» di legislazione; non di meno, la soluzione deve rimanere tutta interna al sistema bicamerale. Sostanzialmente, c'è da affidarsi alla «scienza, competenza, esperienza» le cui rappresentanze «specifiche» non troverebbero posto altrove che nel Senato³¹. Di qui il progetto di una riforma della Camera di nomina regia, in cui introdurre una rappresentanza degli interessi, in vista di un «sistema collaterale e quasi complementare della rappresentanza politica proporzionale»³².

3.- Una istituzione da riformare.

Nell'immediato dopoguerra, la composizione del Senato del Regno viene di nuovo messa in discussione, fermo il fatto che oramai una camera rappresentativa che non fosse stata anche elettiva avrebbe goduto di scarsa legittimazione, con buona pace della nomina regia: «nella generale ricerca di contrappesi al suffragio indifferenziato, [il Senato] si offriva già come espressione di forze, tendenze ed interessi qualificati»³³.

Si è detto come già prima del conflitto mondiale ci fosse da più parti consapevolezza della necessità dei partiti per costituire una base parlamentare adeguata alle forze sociali emergenti³⁴. Quanto al Senato: la nomina regia avrebbe dovuto in parte cedere il passo alla elezione, mettendo l'istituzione in «più intimo rapporto con le classi medie e umili»³⁵. D'altro canto, non si poteva adoperare lo stesso sistema elettivo valido per la Camera bassa. Le «categorie senatoriali» andavano trasformate in corpi elettorali caratterizzati da una selezione interna per criteri di competenza anche misti, variamente combinati alle vecchie prerogative: l'elettorato doveva essere ordinato «in modo da rappresentare una specie di crogiuolo delle varie attività sociali»; quindi, senza rimanere ancorati ad una qualificazione aristocratica, e lasciando spazio agli strati medi culturalmente ed economicamente evoluti: la vera *élite* della nazione. Rimaneva assodato che soltanto una rappresentanza selezionata potesse bilanciare le elezioni democratiche. In altre parole la riforma del sistema elettorale,

³⁰ Ibidem, 47 e 56.

³¹ Ibidem, 66-67.

³² Ruffini, *Sull'indirizzo di risposta al discorso della Corona (8 dic. 1919)*, cfr. Antonetti, *Gaspare Ambrosini*, cit., 126.

³³ Lanciotti, *La riforma impossibile*, cit., 222.

³⁴ Cfr. Borsi, *Classe politica*, cit., 149ss.; Antonetti, *Gli invalidi della Costituzione. Il Senato del Regno. 1848-1924*, Roma-Bari 1992, 198ss.; Id., *La nomina regia e la rappresentanza politica nella storia del Senato del Regno d'Italia: problemi e tracce di ricerca*, in V. Conti - E. Pii (curr.), *Gli aspetti sociali delle istituzioni rappresentative (secoli XIX-XX)*, Firenze 1987, 165ss.

³⁵ Si tratta della proposta di riforma da parte di Giorgio Arcoleo, *A.P., Senato, discussioni*, legisl. XXIII, I sess. 1909-1910, tornata del 6 maggio 1910, 2347.

riguardando la società nella sua complessità, non poteva non tangere anche il Senato, posto che la rappresentanza della nazione risiede appunto nell'insieme delle sue istituzioni fondamentali³⁶.

Non è questa la sede per una disamina completa del Senato regio³⁷. Occorre solo ricordare che il dibattito sulla sua composizione è cominciato prima dell'unificazione del Paese. Già nel 1848 Cavour avrebbe voluto una Camera alta non ereditaria, ma elettiva, sebbene improntata a criteri di eleggibilità diversi dalla Camera bassa³⁸. Dopo l'Unità, nella misura in cui la Camera Alta avrebbe dovuto costituire un contrappeso a quella dei Deputati, l'idea di riorganizzare la rappresentanza sulla base degli interessi e delle categorie professionali ha proceduto in parallelo ai progetti di riforma degli enti locali e delle cariche amministrative³⁹, data la necessità di un fondo di legittimazione per scavalcare il primo grado della elezione a suffragio allargato, in funzione di conservazione della natura elitaria dell'Assemblea⁴⁰.

Per quanto è stato osservato, «la presenza di un corpo inamovibile, separato dalle dinamiche sociali e politiche, era avvertita con forte disagio dagli esponenti liberali che immediatamente indicarono la necessità di modificarne la struttura»⁴¹. La costituzione privilegiata della Camera Alta avrebbe dovuto in ogni caso riferirsi al criterio del merito: una aristocrazia «che esiste nel fatto», vale a dire «l'aristocrazia delle ricchezze», intese come il tornaconto della capacità. Così, accanto a chi avrebbe preferito un sistema elettivo diverso per la Camera dei Deputati rispetto al Senato, riservando a questo la nomina pubblica, a doppio turno, da parte di un elettorato selezionato⁴², altri, senza toccare i senatori regi e vitalizi, avrebbero ben visto un nucleo di senatori eletti all'interno delle categorie statutarie, con requisiti di età, di mandato e rinnovamento parziale differenti da quelli validi per i deputati⁴³. La Camera regia, insomma, andava riqualficata in base a criteri per così dire pratici: «al Senato il concorso della parte migliore del senno e dell'esperienza nazionale sia assicurato»⁴⁴ per garantire alle istituzioni la stabilità sancita nello Statuto. La riforma elettorale era dunque inquadrabile nell'ottica del riequilibrio fra i poteri. La Camera alta «è e deve essere eminentemente moderatrice e conservatrice», senza che ciò implichi «inerzia e pietrificazione»⁴⁵. Anche per coloro che remavano contro le aggregazioni di interessi, il Senato era «il complemento necessario della democrazia nelle grandi nazioni: esso è l'organo di elevazione e di selezione continua della società civile»⁴⁶, che richiede una cooptazione selezionata. Che si fosse o meno favorevoli alla rappresentanza organica, l'elemento imprescindibile del dibattito sulla riforma del Senato del Regno

³⁶ Sulla riforma Arcoleo, Ruffini, *Relazione della Commissione di studio sulla riforma del Senato (30 giugno 1919)*, in Id., *Discorsi Parlamentari*, cit., 393-394.

³⁷ Le disposizioni relative all'organizzazione della struttura parlamentare italiana, come noto, erano state ispirate dalla *Charte orleanista* e dalle Costituzioni francese del 1814 e belga del 1831. Sul punto, cfr. I. Soffietti, *I tempi dello Statuto Albertino. Studi e fonti*, Torino 2004, 23ss.; P. Alvezzi del Frate, *Il costituzionalismo moderno. Appunti e fonti di storia del diritto pubblico*, Torino 2007, 60ss.; A. Lupano, *Cultura giuridica, costituzioni, diritti della persona*, Torino 2011, 173ss.; M. Fioravanti, *Lo Statuto albertino*, in *Dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, Seminario annuale della Corte Costituzionale, 25/11/2011, Milano 2012.

³⁸ Ruffini, *Relazione*, cit., 358.

³⁹ Tra il 1861 e il 1870, profondi appaiono i legami e i passaggi tra carriera politica e carriera prefettizia (cfr. Lanciotti, *La riforma*, cit., 55ss.).

⁴⁰ Si pensi alla proposta dell'elezione a doppio grado come sistema di selezione «al primo livello secondo criteri di moralità e di onestà, a quello successivo secondo criteri di capacità, competenza, attitudini; e l'attribuzione del voto multiplo ai capaci» (G.V. Ballerini, *La rappresentanza politica degli ordini sociali*, Torino 1897, 134-136).

⁴¹ Lanciotti, *La riforma*, cit., 224.

⁴² Nell'intenzione di Luigi Palma, i consiglieri provinciali. Cfr. Id., *Del potere elettorale negli Stati liberi*, Milano 1869, 432-433.

⁴³ A. Brunialti, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, vol. I, Torino 1895, 322ss.

⁴⁴ *Atti Parlamentari del Senato del Regno (APSR), legislatura XIII, sessione 1878-79, Discussioni, tornata del 18 giu. 1879, p. 2076.*

⁴⁵ C. Alfieri, *APSR, legislatura XV, sessione 1880-81, Discussioni, tornata del 12 dic. 1881*, 2019.

⁴⁶ Così Alfieri, in *Il Senato e la democrazia nel Regno d'Italia*, come riportato da Antonetti, *Gli invalidi*, cit., 148.

era la riorganizzazione delle assemblee politiche «sulla base di corpi, organismi e aggregazioni sociali, economiche, morali»⁴⁷.

L'idea di un riordinamento professionale era sostenuta soprattutto da parte di chi considerava la rappresentanza degli interessi alla base degli «organismi naturali», cioè le aggregazioni spontanee in seno alla società⁴⁸. Una riforma di tipo corporativo avrebbe dovuto prefigurarsi non soltanto limitatamente al Senato, ma al sistema rappresentativo nel suo complesso⁴⁹.

Come accennato, il conflitto bellico interrompe i lavori senza risultati⁵⁰. Nel 1919, Ruffini, da membro della Commissione speciale per la riforma del Senato, torna sull'argomento⁵¹. E prende il Belgio come osservatorio. Basti pensare ai già menzionati Prins e De Greef, favorevoli a soppiantare la rappresentanza politica con quelle degli interessi e delle professioni. Istanza ancora attuale: il Conte R. De Brey, sulla scorta delle nuove necessità emerse in seguito alla guerra, propone la sostituzione delle Camere con una serie di assemblee professionali «rispondenti a ciascuno dei grandi interessi sociali, sotto il controllo del potere centrale, assistito da un Consiglio di Stato, attraverso il referendum popolare»⁵².

Dopo la pausa dovuta alla guerra, i partiti politici fanno un tentativo di collaborazione costituzionale sulla riforma del Senato, riprendendo un dibattito cominciato nel 1831, in seguito al Congresso nazionale dell'anno precedente. Due le tesi contrapposte. La prima è a favore della nomina delle due Camere da parte del medesimo corpo elettorale. Elezione diretta, dunque, che al Senato potrebbe favorire le rappresentanze delle forze sociali fissando varie categorie di eleggibili, da coloro che hanno ricoperto cariche pubbliche e cultori delle professioni liberali ai ministri del culto, agricoltori, commercianti, impiegati, operai. La tesi contraria è per il suffragio universale alla Camera e la rappresentanza degli interessi al Senato. Quest'ultima sarebbe assicurata per un doppio grado: le categorie degli eleggibili corrisponderebbero a specifiche circoscrizioni elettorali, riflettenti interessi di particolare rilievo nazionale. I candidati senatori, dunque, conoscerebbero una sorta di pre-selezione da parte della base corporativa⁵³.

⁴⁷ Lanciotti, *La riforma*, cit., 23. Cfr. anche Carini, *Studi di fine Ottocento*, cit., 105ss.

⁴⁸ Come gli esponenti del movimento cattolico, che condividono la necessità di una rappresentanza affidata ad organi intermedi tra Stato e individui. Il primo Congresso del partito popolare italiano, dopo aver attribuito la crisi della società al disfacimento dell'ordine cristiano come modello economico, politico e sociale, nonché affermato il «riconoscimento giuridico di tutte le classi organizzate nella vita politica e legislativa», domanda la «trasformazione del Senato nel senso di ammettervi la rappresentanza elettiva professionale di tutte le classi cooperanti alla produzione e al progresso sociale» (Ruffini, *Guerra*, cit., 59).

⁴⁹ Cfr. G. Malvezzi Campeggi, *La costituzione del Senato*, Roma 1898, 58; G. Toniolo, *La costituzione del Senato e l'ordinamento di classe*, in *Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie*, VII (1899), vol. XIX, fasc. LXXVI, aprile, 572-574; A. Boggiano, *L'organizzazione professionale e la rappresentanza di classe*, Torino 1903, 281ss.

⁵⁰ Il fallimento della riforma Arcoletto è il segno più tangibile della ritrosia dei senatori verso ogni tentativo di mediazione tra istanze effettivamente inconciliabili, come il giurista stesso non manca di notare: «i conservatori non vogliono una riforma perché offende lo Statuto; i democratici perché ammette solo un minuscolo sistema elettivo; il Governo perché si attenta al patrimonio di grosse liste» (*A.P. Senato, discussioni*, tornata del 9 feb. 1911, 4523). Il discorso di Giolitti alla Camera del 18 marzo 1911 avrebbe decretato la fine del ministero Luzzatti e dei tentativi di riforma del Senato. Per tutta l'età giolittiana, «il disagio del Senato e la ricerca di una impossibile autonomia dall'esecutivo vanificavano ulteriormente l'assoluta mancanza di interlocutori e spazi istituzionali, finendo inevitabilmente per essere risospinti negli ambiti, politicamente inconcludenti, di una battaglia di idee» (cfr. Lanciotti, *La riforma*, cit., 302ss.).

⁵¹ Ruffini, *Guerra*, cit., cap. XVI. «Il progetto della Commissione, illustrato nella relazione Greppi-Ruffini del 30 giugno 1919, si concretò nella proposta di legge Colonna ed altri, svolta e presa in considerazione nella tornata del 18 settembre del '20» (G. Spadolini, *Introduzione a Ruffini, Discorsi parlamentari*, cit., 17).

⁵² R. De Brey, *Notre Régime politique et les nécessités de l'heure présente. Esquisse d'un projet de réforme parlementaire et constitutionnelle*, Bruxelles 1919, 52.

⁵³ Cfr. Ruffini, *Sulle comunicazioni*, cit., 220.

Il caso del Belgio non è isolato. La Commissione inglese nominata il 27 agosto 1917 dal primo ministro Lloyd George per studiare una riforma della Camera dei Lords, relatore Lord Bryce, aveva già proceduto in senso analogo: principio elettivo e categorie professionali⁵⁴.

A parere di Ruffini, il Senato italiano è stato, specialmente alle sue origini, un «vero corpo di rappresentazione organica del Paese», per via della facoltà di scelta da parte del sovrano e del valore sociale delle categorie. E tuttavia, esso ha subito uno snaturamento per cui il Gabinetto si è di fatto sostituito al Re nella nomina dei senatori⁵⁵. Sin dal governo Depretis, «la Camera vitalizia si forma mediante la proposta di nomina che il Gabinetto presenta al Re»⁵⁶. Dato che il Gabinetto rappresenta a sua volta una «maggioranza della Camera», eletta dal Paese, di conseguenza il Senato diventava emanazione dell'«elemento politico del momento», secondo il paradosso per cui il governo genera uno dei due rami di quel Parlamento al cui controllo dovrebbe essere sottoposto. Questa la ragione dell'indebolimento del Senato inteso come «corpo politico», conforme alla lettera dello Statuto. La riforma, nell'intenzione di Ruffini, avrebbe dovuto ripristinarne la funzione rappresentativa, ma avvicinando «i rappresentanti ai rappresentandi»⁵⁷.

Va anche considerato che il Senato italiano è rimasto l'unico a non aver accolto il principio elettivo, a scapito della rappresentanza delle categorie professionali. Sarebbe dunque salutare operare tale «correzione» proprio in vista degli «eccessi» del suffragio universale e della stessa rappresentanza proporzionale⁵⁸. Contro la tirannide delle classi inferiori, ma più numerose, a cui la riforma del 1911 ha concesso il voto, Ruffini oppone l'argine della rappresentanza qualificata: «contrapporre al numero la scelta, all'eccesso l'equilibrio». Nella parola «armonia» usata dal giurista risuona l'eco della paura per la minaccia alla monarchia costituzionale. Il suo anelito al «ripristinamento del genuino spirito informatore dello Statuto» ha reminiscenze sonniniane⁵⁹. È il segno che una certa classe politica non vuole rassegnarsi alla mutevolezza dei tempi. Difatti, al Nostro non sembrano per nulla plausibili le soluzioni proposte dai «partiti estremi», di una sola Camera per la rappresentanza derivante dal suffragio universale politico e per la rappresentanza degli interessi, formata da «un numero di deputati così detti professionali, variamente proporzionato a quello dei deputati politici».

Ma non ci vuole grande sforzo di immaginazione per figurarsi quale ibrida cosa sarebbe un'assemblea una assemblea composta da due elementi così eterogenei; fra i quali sarebbe possibile solamente una artificiosa giustapposizione, e non mai una fusione organica, e quindi una collaborazione proficua. Ve lo immaginate voi questo colloquio di buvette fra due nuovi accolti e subito, naturalmente, ottimi camerati di cotesto ipotetico parlamento anfibio? Tu di chi sei rappresentante? – Io dei cattolici; e tu? – Ed io dei siderurgici⁶⁰.

Altra proposta inaccettabile per Ruffini sarebbe quella di lasciare la rappresentanza politica alla sola Camera dei deputati e creare una serie di organi rappresentativi degli interessi, con «potestà legislativa diretta» per le varie materie di loro competenza. Tale sistema porterebbe all'eccesso per cui gli interessi particolari prevarrebbero pericolosamente su quelli generali.

Secondo il giurista, non rimane che riformare il Senato affinché costituisca – secondo pure la sua originaria disposizione - la sola Camera per la rappresentanza «complessiva» degli interessi, «i quali

⁵⁴ Cfr. Ruffini, *Guerra*, cit., 92.

⁵⁵ Cfr. R.D. 25 agosto 1876, n. 3289 e R.D. 14 novembre 1901 (in Ruffini, *Relazione*, cit., 366).

⁵⁶ Risposta del Presidente del Consiglio Depretis ad una interpellanza del Senatore Alvisi, addì 31 marzo 1886, cit., in Ruffini, *Relazione*, cit., 367.

⁵⁷ *Ibidem*, 371.

⁵⁸ Cfr. Ruffini, *Sulle comunicazioni*, cit., 217.

⁵⁹ L'ovvio riferimento è a S. Sonnino, *Torniamo allo Statuto*, in *Nuova Antologia*, 1 gennaio 1897.

⁶⁰ Ruffini, *Guerra*, cit., 64.

dal loro confronto o anche dal loro contrasto in un medesimo agone, vi troverebbero la necessaria reciproca limitazione e la loro disciplina»⁶¹.

In sintesi, i termini della proposta del giurista piemontese sono quelli di una limitazione del numero dei senatori da eleggere; il mandato temporaneo per i nuovi senatori; e soprattutto la restrizione della nomina regia. Il numero complessivo dei senatori va diviso in due metà:

l'una attribuita alla elezione dei collegi elettorali, l'altra ripartita fra il Re, il Senato e la Camera, ossia fra i grandi organi della sovranità, con forma naturalmente di nomina da parte del Re, di elezione per parte del Parlamento, ma di elezione che ha un carattere diverso e serve come di transizione evitando così il brusco contrasto di origine, che si ravviserebbe, se una intera metà fosse nominata dal Re e l'altra dai comizi⁶².

Che si tratti, infine, non solo di interessi economici e pratici, ma «di far luogo anche alla rappresentanza dei supremi valori spirituali, della scienza e dell'arte, della competenza e della esperienza in tutti i pubblici uffici»⁶³.

Di fronte alla affermazione della sovranità popolare, Ruffini è convinto assertore del bicameralismo, fermo il fatto che ad una rappresentanza «puramente numerica, quantitativa», se ne affianchi un'altra «organica, qualitativa, sintetica». Ciò per la già sottolineata sfiducia nella rappresentanza uscente dal suffragio universale, «sempre più inadatta ad un lavoro continuato e tecnico di legislazione». A ben vedere, lo scetticismo è direttamente riferibile ai partiti politici. Per criticarne il sistema, Ruffini si affida alla citazione di De Greef, secondo cui nell'assemblea della nazione non dovrebbero essere rappresentati i partiti, ma le parti interessate, «essendo il primo modo di rappresentanza puramente subiettivo e metafisico e l'altro invece obiettivo e scientifico». In questo il giurista si rivela ancora una volta un liberale con scarsa fiducia nella democrazia. Preferire la partitocrazia alla rappresentanza organica per settori di interessi, a parer suo, significherebbe

finalmente esagerare fino all'inverosimile l'accentramento nella vita politica, il quale inconveniente la rappresentanza proporzionale, massime se portata alla sua forma idealmente più perfetta del collegio unico, non farebbe che aggravare⁶⁴.

Inevitabilmente, alla Camera dei deputati sarà riservata la direzione politica, ma «la parte costruttiva dovrà essere demandata all'organo, ove avranno rappresentanza specifica la scienza, la competenza e l'esperienza»⁶⁵. Vale a dire il Senato. Anche secondo la idealizzazione, condivisa con Benoist⁶⁶, di una scala ascendente, di cui la rappresentanza proporzionale occuperebbe il secondo scalino, tra il suffragio universale e la rappresentanza degli interessi.

L'ora è incerta. La crisi dello Stato pone di fronte a un bivio: avanzare sulla strada di scelte politiche non imposte, come vorrebbe Ruffini; o regredire ad una società dalle chiusure cetuali, sotto il controllo politico ed economico di «corporazioni coattive o dominanti». Il giurista teme la seconda via, ma, realisticamente, sa che il processo che conduce da un regime di *contractus* - «e cioè un regime di libera determinazione individuale» - a un regime di *status* - ovvero «di coartata azione del singolo, in ragione de' mille vincoli che lo stringeranno a una delle tante nuovissime organizzazioni extra-statali» - è avviato. Non bisogna cedere al fatalismo delle moltitudini, descritto come «tendenza

⁶¹ Ibidem, p. 65.

⁶² Ruffini, *Relazione*, cit., 396.

⁶³ Ruffini, *Guerra*, cit., 65.

⁶⁴ Ruffini, *Relazione*, cit., 378.

⁶⁵ Ruffini, *Guerra*, cit., 67.

⁶⁶ Cfr. *Pour la Réforme électorale*, Parigi 1908, 221, come riportato da Ruffini, *Relazione*, cit., 379.

all'acquiescenza ed alla sottomissione, quel sentimento di insignificanza dello sforzo individuale»⁶⁷; ma neanche pensare di poter fermare il corso della storia con gli strumenti del passato. Se tuttavia Ruffini non è un conservatore a tutto tondo, egli rimane pur sempre affezionato a certi stilemi liberal-borghesi che si potrebbero definire classici, per non dire datati. In altri termini, le sue proposte di riforma mancano di lungimiranza. Ciò almeno secondo la critica che gli verrà mossa dal suo allievo, Gaspare Ambrosini.

4.- La riorganizzazione degli interessi attraverso i partiti.

È proprio la rappresentanza organica a scomparire dopo l'introduzione del sistema proporzionale. Secondo Ambrosini, non c'è più nessun bisogno degli «enti corporativi», quando il proporzionale accentua la «funzione di aggregazione svolta dai partiti». Per i quali – ad opinione del giurista siciliano – non sussiste l'analogia con le corporazioni di antico regime intravista dai sostenitori della rappresentanza organica, polemici nei confronti di quelli che definiscono «aggruppamenti di persone aventi uguali interessi o esercitanti la stessa professione».

I moderni partiti non sono aggregazioni attorno a un mero interesse corporativo, quanto basi di condivisione di un «programma» politico, da realizzare secondo specifici requisiti, in modo continuativo, prima e dopo le elezioni. Insomma, i partiti politici sono costituiti «dall'insieme delle persone che sono concordi nelle stesse idee e che si associano volontariamente per propagandarle o attuarle»⁶⁸. Nella concezione di Ambrosini, essi sono destinati a diventare gli «organismi intermedi» tra gli individui e lo Stato, «in luogo degli individui» stessi⁶⁹.

Chiarita la natura delle nuove strutture politiche, è in esse che bisogna finalmente cercare la rappresentanza degli interessi nazionali, in relazione al ruolo che ciascun partito viene ad assumere nella società e, per proprio tramite, nelle istituzioni. Il che non implica l'esautorazione del Parlamento a favore del governo. In buona sostanza, anche il giurista siciliano intende il Parlamento come «organo di rappresentanza organizzata degli interessi esistenti nella società politica». Malgrado la crisi che lo ha investito,

e malgrado tutti 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. Lo stesso regime sindacale infatti importerebbe sempre la esistenza, quantunque con poteri diminuiti, di qualche istituzione uguale o simile al parlamento, dove dovrebbero finire per convenire i rappresentanti dei vari sindacati per regolare e coordinare la loro attività. E in un regime che si avviasse con la maggiore intensità possibile alla applicazione del sistema della democrazia diretta resterebbe sempre la necessità di un parlamento rappresentativo, giacché il popolo non potrebbe mai arrivare ad esercitare direttamente tutti i suoi diritti (specie quelli di controllo sul potere esecutivo) che attualmente competono al parlamento⁷⁰.

Dunque, il problema non riguarda tanto l'organo istituzionale della rappresentanza, quanto i sistemi rappresentativi. Ed è il proporzionale ad assicurare la rappresentanza delle minoranze «secondo il giusto criterio della rispettiva loro forza numerica»; mentre il maggioritario, pur corretto dallo scrutinio di lista e dal voto limitato, può al limite «assicurare una rappresentanza solo alla minoranza più forte». Insomma, il sistema proporzionale garantisce a tutte le forze politiche di far

⁶⁷ Ruffini, *Guerra*, cit., 67-69.

⁶⁸ Ambrosini espone gli «elementi essenziali perché possa dirsi esistente un partito; anzitutto un corpo omogeneo di dottrine relative alla concezione e all'indirizzo dell'attività materiale e spirituale da imprimeri alla società, poi l'adesione a tale corpo di dottrine di un numero ragguardevole di individui, ed infine l'organizzazione e la disciplina di questi individui per propagandare e realizzare le dottrine professate» (cfr. *Id.*, *Partiti*, cit., 20-21).

⁶⁹ *Ibidem*, 19-20.

⁷⁰ *Ibidem*, 7.

sentire la propria voce in Parlamento, ma non solo: esse hanno anche la possibilità, «partecipando alla formazione della maggioranza parlamentare, a far includere qualche parte del loro programma nel programma di governo», che «viene ad essere o tende decisamente a divenire l'esponente e la risultante di un numero sempre maggiore di forze sociali»⁷¹.

Ambrosini supera l'impostazione liberale individualista di Ruffini per evidenziare l'importanza della legge elettorale politica e dei regolamenti parlamentari «nella misura in cui incidono sulla base stessa della rappresentanza politica»⁷². Gli individualisti vedono nella irreggimentazione delle masse nei partiti, attraverso il disciplinamento e l'indottrinamento, il pericolo più terribile per la libertà della scelta personale in politica. Invero, Ambrosini non nega una inevitabile «svalorizzazione» degli individui a fronte della valorizzazione dei partiti; ma rimanda i timori al mittente intendendo i difetti segnalati dai liberali quali altrettanti freni a salvaguardia del regime parlamentare contro l'anarchia in cui esso, dato il particolare momento storico, rischia di precipitare. La «pretesa tirannia» dei partiti ha, insomma, il pregio di «riconduurre le lotte elettorali sul terreno dei programmi». Senza contare che il sistema proporzionale, temuto dai conservatori per le possibilità di affermazione che offre ai partiti estremi, potrebbe ben altrettanto giovare alla sopravvivenza del partito liberale, «obbligandolo a riorganizzarsi»⁷³.

Badando bene, però, di evitare di «sindacalizzare» il Parlamento. È opportuno tornare sulla rappresentanza degli interessi. I suoi sostenitori ritengono che il sistema proporzionale non serva a risolvere l'atomismo e la disgregazione in seno al Parlamento laddove i partiti si sostituirebbero ai singoli senza costituire organismi aggreganti in forza della condivisione di un interesse o di una professione. Tralasciando il problema dell'incertezza dei criteri per stabilire i diversi interessi e ripartire i mandati, Ambrosini considera l'inadeguatezza della rappresentanza degli interessi a formare più che un «corpo tecnico», mentre gli eletti in Parlamento devono occuparsi di questioni politiche generali.

In breve, la rappresentanza degli interessi – a parere di Ambrosini - «non è altro che un sistema di rappresentanza sindacale». Ma la riduzione ad unità dell'organismo economico e di quello politico è impossibile:

il sindacato ha degli interessi particolari, concreti ed immediati da difendere; il partito ha un campo d'azione molto più vasto. Anche quando aderisca alla finalità ultima del partito, il sindacato segue sempre dei metodi improntati ed influenzati dalla sua natura limitata e particolaristica⁷⁴.

È di nuovo in difesa del Parlamento che il giurista siciliano interviene: la rappresentanza degli interessi riporterebbe al mandato imperativo, frazionando l'interesse generale. Al di là delle accuse che gli vengono rivolte, il proporzionale si dimostra l'unico sistema che assicuri una rappresentanza politica a gruppi di persone legate da uguali interessi; «ma questa concorrenza deve essere conquistata nella lotta politica e in concorrenza con le altre forze politiche». Sono i «metodi politici» a cui i partiti devono attenersi che consentono di superare gli interessi di categoria a favore di quello generale dello Stato, secondo il programma premiato nell'agone elettorale. A questo punto, solo la proporzionale permette agli interessi di ritrovarsi in Parlamento, nel rispetto della decisione delle minoranze che, insieme alla maggioranza, concorrono a formare la volontà dell'intero corpo elettorale.

5.- La nuova «intensità» del rapporto rappresentativo.

⁷¹ Ibidem, 61-62.

⁷² Lanchester, *Monarchia e Parlamento nella giurpubblicistica italiana del primo dopoguerra*, in Ballini, *I giuristi*, cit., 89.

⁷³ Ambrosini, *Partiti*, cit., 37ss.

⁷⁴ Ibidem, 54. Sul punto anche Gregorio, *Parte totale*, cit., 99.

Ambrosini confronta la teoria della scuola giuspubblicistica classica con quella dei neo-proporzionalisti, di cui Ruffini è esponente, per confutarle entrambe.

Il primo indirizzo, che fa capo a Orlando⁷⁵, fa del deputato il rappresentante dell'intera nazione, a prescindere dal collegio da cui venga nominato. Ciò nel rispetto del divieto del mandato imperativo, da cui conseguono la inammissibilità della revoca del mandato e l'indipendenza dell'eletto. Soprattutto questo secondo aspetto emerge all'attenzione di Ambrosini, secondo cui l'assoluta indipendenza, nel sistema elettorale in vigore fino al 1919, svincolava il deputato da qualsiasi responsabilità nei confronti del corpo elettorale, lasciandolo «rappresentante di sé stesso». Tale negazione del vincolo tra eletto ed elettori, secondo il giurista siciliano, è opportunamente superata in seguito al sistema proporzionale, che

mettendo a base della vita politica e del congegno di formazione della rappresentanza gruppi di elettori organizzati a partiti, conferisce ai deputati la qualità preminente di rappresentanti dei rispettivi partiti, e li costringe, pur senza arrivare al mandato imperativo, a mantenere con essi dei vincoli stretti di collaborazione e di dipendenza anche dopo le elezioni⁷⁶.

Quanto a Ruffini, ed all'idea neo-proporzionalista di cui è propugnatore, la rappresentanza proporzionale sarebbe conciliabile col concetto moderno di rappresentanza politica dal momento che non implicherebbe il frazionamento della rappresentanza nazionale, ma solo della elezione. In altre parole, con la riforma soltanto il criterio di votazione sarebbe diventato di tipo proporzionale, mentre gli eletti, una volta in Parlamento, avrebbero continuato a costituire un organo istituzionale, separato rispetto agli elettori.

A ben vedere, neo-proporzionalisti e sostenitori della dottrina classica non sono lontani nelle rispettive conclusioni. Secondo Ambrosini, il limite comune ai due indirizzi sta nel non riuscire a superare lo iato tra i cittadini e le istituzioni, lasciando la questione sul piano della teoria. Nella pratica, ci avrebbero pensato i partiti ad annullare la distanza tra le masse e la classe governante. «L'adesione volontaria» degli elettori ai partiti avrebbe reso inutili le vecchie consorterie, reintroducendo una certa garanzia di aspettativa da parte dei cittadini, laddove il sistema proporzionale «conferisce ai deputati la qualità preminente di rappresentanti dei rispettivi partiti, e li costringe, pur senza arrivare al mandato imperativo, a mantenere dei vincoli stretti di collaborazione e di dipendenza anche dopo le elezioni»⁷⁷. In quest'ottica, Ambrosini enuclea due aspetti della rappresentanza politica proporzionale: una «preminente», degli eletti quali rappresentanti dei gruppi di elettori organizzati in partiti, a cui sono legati da vincoli stretti di collaborazione e di dipendenza «anche dopo le elezioni»; e l'altra, «non esclusiva», nei riguardi della nazione in generale, in virtù del fatto che i partiti «hanno per scopo la difesa di concezioni politiche e di interessi generali»⁷⁸.

La sostituzione dei partiti agli individui come soggetti politici è determinata dalla riforma del regolamento interno della Camera. Essa infatti «riunisce in gruppi omogenei i deputati professanti gli stessi principii e [valorizza] l'azione di tali gruppi di fronte a quella dei singoli deputati». Il partito, dunque, sostituendosi all'individuo nel rapporto rappresentativo, si pone alla base di una «progressiva ricomposizione Stato-società»⁷⁹.

Si tratta proprio del limite imputato da Ambrosini al suo Maestro. Ruffini pare non volersi rassegnare al fatto che è proprio il ruolo delle Camere ad aver subito la modifica più sensibile in riguardo alla

⁷⁵ Ambrosini ne cita il *Du fondemet juridique de la représentation politique*, in *Revue de Droit Public*, 1895, 21.

⁷⁶ Ambrosini, *Partiti*, cit., 68.

⁷⁷ Ibidem. Sul punto, anche F. Teresi (cur.), *La figura e l'opera di Gaspare Ambrosini*: Atti del Convegno, Agrigento-Favara, 9-10 Giugno 2000, 30.

⁷⁸ Ambrosini, *Partiti*, cit., 67-69.

⁷⁹ Piretti, *Santi Romano, la rappresentanza politica e la revisione della legge elettorale*, in A. Mazzacane (cur.), *I giuristi*, cit., 262.

trasformazione della rappresentanza dopo la guerra, dal momento che, per dirla con Capograssi, «il divieto esplicito del mandato imperativo [...] costituiva una delle conseguenze del principio di libertà, sul quale era organizzata la democrazia rappresentativa»; questa, fondata sul potere legislativo espresso dalle Camere nella persona di deputati formalmente slegati dall'elettorato in nome dell'art. 41 dello Statuto, è stata esautorata dalla «nuova democrazia diretta»⁸⁰. Fermo il fatto che «la concezione individualistica del diritto elettorale è stata superata» in nome dell'espressione degli interessi concreti degli organismi che «costituiscono la realtà concreta della società». Ciò trasforma il senso stesso della volontà elettorale che, lungi dal costituire ancora un giudizio di selezione dei capaci, diventa l'affermazione di «tutte le attività sociali [che] debbono trovarsi riflesse e rappresentate nello Stato». A questo punto entrano in ballo i partiti politici, i cui programmi elettorali diventano, per coloro che vi aderiscono, «concreta e giuridica espressione di volontà»⁸¹.

Portando avanti la teoria di Ambrosini, Capograssi intende la crisi della rappresentanza nei termini di un trasferimento, da lui definito «decentramento», di sovranità dalla Camera elettiva ai centri di interesse organizzati tramite i partiti politici⁸². Di conseguenza la legge, espressione «classica» del Parlamento, a sua volta perde l'originario carattere di stabilizzazione del corpo sociale imposta dall'alto, per scaturire dalle esigenze concrete della società, cui è destinata a provvedere. Ma questo «trapasso» della sovranità dal Parlamento al corpo elettorale non può avvenire se non attraverso canali istituzionali. Il Gabinetto, allorché entra in diretto contatto con la società, si propone come l'espressione delle forze politiche «formalizzate» attraverso i programmi elettorali, determinando l'immediata partecipazione del corpo elettorale alla «condotta» dello Stato e, in ultima istanza, provocando quell'«esautoramento degli organi rappresentativi» di cui si è parlato.

Scompare il partito liberale come fulcro di idee rispetto a cui i deputati, pur aderendovi, rimanevano sostanzialmente indipendenti nella iniziativa politica. Ormai, i partiti si sono riorganizzati «dal basso», mettendo «base e radice negli interessi e nei conflitti sociali». Con buona pace di Ruffini, sono le forze extra-parlamentari a ridisegnare i profili della rappresentanza politica. Il Gabinetto è tenuto a soddisfare le loro esigenze, espresse nei programmi di partito, pena la perdita di fiducia e la crisi. In tale contesto, la discussione politica, che un tempo si teneva in Parlamento, ora avviene al di fuori di esso, e le istanze vengono portate alla Camera in forma di mandato. Il che, naturalmente, non significa un ritorno al vecchio mandato imperativo. La specificazione della volontà non implica una frammentazione dell'oggetto per singoli collegi in rapporto a «singoli mandati conferiti»; secondo quanto già chiarito da Ambrosini, i partiti, attraverso i rappresentanti, trasformano in volontà generale della nazione le volontà particolari dei rappresentati. Se tuttavia cade il «contenuto particolaristico», qualche sorta di vincolo resta, dato che

si tratta sempre di non lasciare al rappresentante la intiera e piena libertà costituzionale di risolvere le questioni legislative secondo la sua volontà e i risultati della discussione parlamentare, ma si tratta di conferire al rappresentante il mandato per così dire di amministrare e realizzare la volontà dell'elettorato⁸³.

In conclusione, c'è da distinguere tra la vecchia rappresentanza degli interessi risolta nell'ambito delle Camere – quella, per intenderci, di Ruffini - e gli interessi concreti che «mediante e attraverso le loro organizzazioni fanno di governare loro stessi»⁸⁵. La riforma proporzionale dà ragione di quest'ultimo assetto.

⁸⁰ Capograssi, *La nuova*, cit., 545.

⁸¹ *Ibidem*, 471.

⁸² *Ibidem*, 483.

⁸³ *Ibidem*, 546.

⁸⁵ *Ibidem*, 557.

Abstract.- Il saggio si articola attorno al confronto tra Francesco Ruffini e Gaspare Ambrosini, emergente dalle loro due monografie rispettivamente del 1920 e del 1921, in riferimento alla riforma proporzionale per l'elezione dei deputati e per la formazione delle commissioni parlamentari. Ruffini, pur consapevole del rilievo politico degli interessi sociali, che vorrebbe portare in Senato, risolve ancora il rapporto rappresentativo in senso giusformalista, distinguendo la natura giuridica del voto della Camera dalla natura politica del voto dell'elettore. Ambrosini contesta a Ruffini la separazione tra la società e le istituzioni. In seguito alla proporzionale, i partiti politici, veicoli di trasmissione delle istanze sociali in Parlamento, sono i nuovi soggetti della politica.

The essay provides an overview on the comparison between Francesco Ruffini and Gaspare Ambrosini. The jurists vault different opinions on the problem of proportional representation, with particular reference to the parliamentary committees' composition. Ruffini is concerned about social interests and deems that they should be represented in the High Chamber of Parliament. But, sticking to the jusformalistic theory, he still distinguishes representative and deliberative decision. Ambrosini is critical about Ruffini's separation between society and institutions. In his analysis, after the introduction of the electoral proportional system, social interests are channeled in Parliament through political parties, who become the new subjects in policy.