



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE



UNIVERSITÀ
DI SIENA 1240

DOTTORATO DI RICERCA IN STUDI STORICI

CURRICULUM IN STORIA CONTEMPORANEA
CICLO XXX

COORDINATORE Prof. ANDREA ZORZI

'GOVERNO PARLAMENTARE': NASCITA DI UNA CATEGORIA POLITICA NELLA CULTURA COSTITUZIONALE ITALIANA TRA OTTOCENTO E NOVECENTO

Settore Scientifico Disciplinare SPS/03

Dottorando

Dott. LORENZO BARDOTTI

Tutore

Prof. FULVIO CONTI

Coordinatore

Prof. ANDREA ZORZI

Anni 2014/2017

Indice

Introduzione.....	4
Capitolo 1. I sostrati linguistici pre-statutari	12
1.1 Lo Stato delle auctoritates.....	14
1.2 La rivoluzione francese.....	20
1.3 Il periodo napoleonico e la Restaurazione.....	29
Capitolo 2. Dal 1848 all'avvento della Sinistra Storica: dal 'governo misto' al 'governo rappresentativo'	38
2.1 La concessione dello Statuto: la forma di governo tra linguaggio e modelli costituzionali	38
2.2 Gli anni Quaranta e gli anni Cinquanta: l'indeterminatezza lessicale e il richiamo concettuale al 'governo misto'	47
2.3 Gli anni Sessanta: il consolidamento del panorama lessico-concettuale.....	61
2.3.1 'Gouvernement représentatif' e 'gouvernement parlementaire' in Prosper Douvergier de Hauranne.....	61
2.3.2 Il 'parliamentary government': un descrittore più moderno del modello inglese	65
2.4 Gli anni Settanta: la diffusione di 'governo parlamentare' e la mancata specificazione lessicale.....	73
Capitolo 3. Gli anni Ottanta: dal 'governo rappresentativo' al 'governo parlamentare'	85
3.1 Tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta: la situazione politica e gli strumenti lessico-concettuali per descriverla.....	89
3.1.1 Le vicissitudini politiche e i "mali del sistema"	90
3.1.2 La refrattarietà ad abbandonare lessici e schemi mentali consolidati	94
3.2 Il lustro 1881-1886: la specificazione lessicale	100
3.3 La fine degli anni Ottanta: la nuova posizione della dottrina alla luce della specificazione lessicale.....	114
Capitolo 4. Dagli anni Novanta alla Prima Guerra Mondiale: dal 'governo parlamentare' al 'parlamentarismo'	131
4.1 Il governo parlamentare tra la fine degli anni Ottanta e i primi anni Novanta	139
4.2 La degenerazione del sistema: 'il parlamentarismo'	149
4.2.1 I caratteri del 'parlamentarismo'	150
4.2.2 Il ritorno alla 'forma costituzionale pura': le interpretazioni dello Statuto e il potenziamento della prerogativa regia alla fine degli anni Novanta	162

4.3 Il primo quindicennio del Novecento: tra ‘giolittismo’, ‘parlamentarismo’ e ‘dittatura parlamentare’	178
Capitolo 5. Dal ‘parlamentarismo’ al ‘governo fascista’: la fine del regime rappresentativo?	195
5.1 La situazione politica del primo dopoguerra: ‘parlamentarismo’ e ‘governo dei gruppi parlamentari’	203
5.2 Il fascismo e le riforme costituzionali degli anni Venti	218
5.2.1 Il progetto Bianchi: la via italiana al ‘cancellierato’?	223
5.2.2 La Commissione dei Quindici e la Commissione dei Diciotto: il nuovo ritorno allo Statuto	236
5.2.3 Le «leggi fascistissime» di contenuto costituzionale: la nascita del ‘governo fascista’	245
5.3 I nomi del ‘governo fascista’: rappresentanza istituzionale e funzione di indirizzo nelle riflessioni dei giuristi dei primi anni Trenta	261
Capitolo 6. ‘Forma di Stato’ e ‘forma di governo’ nelle classificazioni dei regimi politici	286
6.1 Dagli anni Cinquanta agli anni Ottanta: indeterminatezza lessicale e classificazione dei regimi politici	293
6.2 Gli anni Ottanta: il ‘governo parlamentare’ e il ‘governo costituzionale’	303
6.3 Gli anni Novanta: la distinzione formale tra ‘forma di Stato’ e ‘forma di governo’	311
6.4 Dall’età giolittiana alla prima guerra mondiale: il consolidamento della specificazione lessicale nel quadro classificatorio	322
6.5 Il ‘governo fascista’: l’indirizzo politico nella classificazione degli assetti costituzionali.	328
6.6 ‘Forma di Stato’ e ‘forma di Governo’ nell’Assemblea Costituente: il ‘governo parlamentare razionalizzato a tendenza equilibratrice’	340
Conclusioni.....	359
Alle origini del nostro linguaggio politico-costituzionale	359
Appendice	369
Fonti	377
Bibliografia.....	397

Introduzione

Secondo l'opinione comune, la storia delle istituzioni politiche assume ad oggetto di studio le 'cose' e non le 'parole' e i 'concetti' che esse veicolano. Si ritiene che la nostra disciplina si debba occupare essenzialmente di fenomeni concreti (forme politiche, costituzioni, strutture amministrative e via dicendo) e non di 'prodotti culturali'. Tuttavia, è anche vero che le istituzioni, in quanto 'fatti normativi', iniziano ad esistere e ad operare solo a partire dal momento in cui vengono pensate come tali. E per essere pensate, è necessario che esse vengano definite ed espresse tramite delle 'parole'. Il linguaggio è dunque il *medium* tra la 'parola' e la 'cosa', tra la 'parola' ed un 'concetto' che fa riferimento a una concreta struttura di potere. Le prospettive metodologiche che si presentano allo storico che voglia studiare determinate parole-concetti "istituzionali" sono essenzialmente due¹. Da una parte troviamo il cosiddetto metodo del "sacco vuoto", piuttosto affine alla storia delle idee. Esso prevede che la parola sia solo l'"appendice", il *consequentialiter*, di un certo concetto. In questo caso lo storico per la sua ricerca prende l'abbrivio da una 'parola' e dal 'concetto' che essa oggi esprime per poi analizzare attraverso quali costrutti mentali quel concetto venisse espresso in epoche precedenti. Si tratta di un approccio *metalinguistico* poiché, sebbene chi studia debba iniziare inevitabilmente la sua ricerca da una 'parola' che oggi incarna quel 'concetto', in primo piano rimarrà sempre il concetto stesso, mentre le molteplici 'parole' che nel corso della storia hanno "dato visibilità" a quel concetto resteranno sullo sfondo. Lo studioso intende ricostruire la continuità storica del 'concetto', indipendentemente dai diversi sintagmi linguistici che si sono succeduti per esprimerlo. Per esempio chi vorrà studiare che cosa significa e ha significato la parola 'costituzione' in ambito tedesco, partendo dal significato odierno del termine (una legge fondamentale che scandisce la vita di un popolo) procederà a ritroso nel tempo ricostruendo quel concetto, prestando poca attenzione al momento in cui la parola 'Konstitution' ha soppiantato il lemma 'Verfassung'.

Il metodo alternativo, che utilizzeremo anche noi nel corso dell'elaborato, è invece costituito dalla cosiddetta "storia dei concetti", la *Begriffsgeschichte*².

Secondo questo approccio è impossibile disgiungere la 'parola' dal 'concetto', anzi adottando un assunto molto forte, quello di una sorta di nominalismo *post litteram*, si presume che nessun concetto possa esistere prima e al di fuori del segno grafico che lo esprime. Tale metodologia dunque si concentra essenzialmente sulla 'parola', poiché ricostruisce i significati che quel determinato descrittore linguistico ha assunto in passato, fino ad arrivare al

¹ P. Costa, *La cittadinanza: un "geschichtlicher Grundbegriff"?*, in *Sui concetti giuridici e politici della Costituzione d'Europa*, a cura di S. Chignola, G. Duso, Milano, FrancoAngeli, 2005, pag. 251-262; L. Mannori, *Costituzione. Note sulla emersione del concetto nell'Italia del Settecento*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico», XLV, (2016), pag. 87-126.

² Sulla metodologia della *Begriffsgeschichte* esiste una vasta letteratura. Citiamo qui i contributi che ci sono sembrati più interessanti: L. Scuccimarra, *La Begriffsgeschichte e le sue radici intellettuali*, in «Storica», 1998, pag. 7-99; M. Scattola, *Storia dei concetti e storia delle discipline politiche*, in «Storia della storiografia», 2006, pag. 95-124; G. Duso, *Storia concettuale come filosofia politica*, in «Filosofia politica», 1997, pag. 393-423. Tutto il numero della rivista è dedicato alla storia dei concetti con interventi di Koselleck, Pocock, Richter e altri; *Storia dei concetti e filosofia politica*, a cura di S. Chignola, G. Duso, Milano, FrancoAngeli, 2008; *Sui concetti giuridici e politici della Costituzione d'Europa*, a cura di S. Chignola, G. Duso, Milano, FrancoAngeli, 2005; R. Koselleck, *Futuro passato: per una semantica dei tempi storici*, Genova, Marietti, 1996; R. Koselleck, *Il vocabolario della modernità: progresso, crisi, utopia e altre storie di concetti*, Bologna, il Mulino, 2009; M. Richter, *The history of political and social concepts: a critical introduction*, Oxford, New York, Oxford University Press, 1995.

‘concetto’ che oggi veicola.

Adottando l’approccio della storia dei concetti, la ‘parola’ è un punto fermo nella ricerca dello storico: egli dovrà soffermarsi sulle “linee di faglia”, ovvero sui “momenti di discontinuità” in cui il lemma si è arricchito o impoverito semanticamente, senza tralasciare i “momenti di rottura” in cui la parola in questione non è più egemone nel suo campo semantico, e, una volta caduta in disuso, altre parole verranno utilizzare per esprimere quel concetto che essa inizialmente trasmetteva.

Mentre l’approccio del ‘sacco vuoto’ si concentra sulla continuità del ‘concetto’, il quale potrà essere espresso anche da lessici e schemi mentali diversi, la storia dei concetti invece procede essenzialmente al contrario: partendo da una certa parola si studia cosa significava in un dato contesto storico per poi analizzare sincronicamente e diacronicamente come quella stessa parola abbia mutato il suo significato fino ad arrivare ai giorni nostri. In questo secondo approccio dunque la ‘parola’ “rimane ferma”, mentre a cambiare è il concetto che essa veicola. L’approccio della *Begriffsgeschichte* può essere sfruttato pienamente per realizzare una storia delle istituzioni perché, se la ‘parola’ costituisce solo momentaneamente il sostrato semiotico del ‘concetto’, è possibile ricostruire passo passo una *storia* di quei “prodotti culturali” (le istituzioni politiche appunto) che cambiano nel tempo.

Questa impostazione inoltre implica scelte significative anche sul piano storiografico.

Se non vi è dubbio che determinati ‘concetti’ siano il prodotto, come ogni altra espressione linguistica, di una loro evoluzione storica, tuttavia non sempre ci si è domandati con piena consapevolezza critica in quale momento certe ‘parole’ si siano introdotte nel nostro linguaggio politico, o quando abbiano cominciato ad assumere *il* o *i* significati che in genere loro attribuiamo, né quali dinamiche ne abbiano provocato l’emersione o, ancora, di quali altre espressioni usate in precedenza esse abbiano preso il posto e perché. Non di rado, anzi, è capitato che storici, politologi e pubblicitari si siano serviti più o meno inconsciamente di alcuni descrittori verbali, tratti dal linguaggio odierno, per leggere e interpretare esperienze di un passato che ne ignorava l’esistenza e che non poteva quindi essere valutato alla luce di essi.

Come sottolinea Luca Scuccimarra¹, uno fra i primi intellettuali a snidare deformazioni e anacronismi di questo tipo è stato lo storico medievista austriaco Otto Brunner (1898-1982), vero e proprio capostipite della *Begriffsgeschichte*, sollevando la questione in alcuni dei suoi scritti, tra cui *Terra e potere*², risalente agli anni Quaranta. Fin da allora il celebre storico infatti si interrogava su quella storiografia che pretendeva di analizzare le dinamiche del Medioevo partendo «dal rapporto di tensione tra Stato e società, tra singolo e collettività, tra essere e dover essere, natura e spirito, diritto e forza»³, non tenendo conto del fatto che alcune sfere concettuali come quelle di ‘Diritto’, ‘Stato’, ‘Economia’, sono il risultato di processi storici che si sono fatti evidenti solo nei secoli più recenti. Brunner rimarca quindi la necessità di non utilizzare *Oberbegriffe*, ovvero *super-concetti* validi per ogni tipo di epoca, sottolineando come quella contrapposizione tra Stato e società, tra pubblico e privato, caratteristica del mondo moderno delle scienze storico-sociali, male si attagli alla descrizione di quel periodo storico.

¹ L. Scuccimarra, *La Begriffsgeschichte*, opera citata.

² O. Brunner, *Land und Herrschaft : Grundfragen der territorialen Verfassungsgeschichte Sudostdeutschlands im Mittelalter*, Wien, Rohre, 1939. La prima traduzione italiana è stata approntata sulla quarta edizione rivista e corretta del testo tedesco: *Terra e potere : strutture pre-statali e pre-moderne nella storia costituzionale dell’Austria medievale*, Milano, Giuffè, 1983. E’ da questa edizione che sono tratte le citazioni seguenti.

³ Ivi. pag. 164.

Usando tali *super-concetti* la storiografia rischia di deformare la visione del passato anche da un punto di vista terminologico. Infatti per avere una corretta ricostruzione storica è necessario:

«che la terminologia che essa applica sia per quanto è possibile dedotta dalle fonti, così che il senso di queste ultime possa essere correttamente inteso con l'aiuto di questi concetti.»¹.

Nel contesto tedesco dunque la storia dei concetti nasce essenzialmente come disciplina ausiliaria per la storia della storiografia e per la lessicografia filosofica, assumendo come tematica chiave il problema della discontinuità dei concetti e la conseguente impossibilità di utilizzare categorie atemporali, universali ed eterne per descrivere epoche storiche passate in cui quelle categorie ancora non esistevano.

Dall'ambito mittel-europeo, la *Begriffsgeschichte* si è imposta sulla scena internazionale in seguito alla teorizzazione filosofica della cosiddetta *linguistic turn*². La "svolta linguistica" corrisponde ad un fenomeno intellettuale che palesa una nuova sensibilità nei confronti del linguaggio, considerato l'unico vero luogo dove si costruisce l'esperienza umana. La lingua non è più (soltanto) il mezzo attraverso il quale si comunicano pensieri precedentemente formati nella mente, ma un modo per edificare la realtà umana in tutte le sue dimensioni.

La *linguistic turn* ha favorito e consolidato lo sviluppo della *Begriffsgeschichte* in ambito tedesco, attraverso la creazione di tre opere imponenti: lo *Historisches Wörterbuch der Philosophie*³, cioè una storia dei concetti filosofici necessari per capire il contesto tedesco; lo *Handbuch politisch-sozialer Grundbegriffe in Frankreich (1680-1820)*⁴, cioè un manuale che illustra (in lingua tedesca) i concetti politico-sociali che mutarono in Francia dall'Antico Regime al Primo Impero; infine l'opera che cronologicamente si colloca in precedenza rispetto alle prime due, i *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur Politisch-sozialen Sprache in Deutschland*⁵.

I *Geschichtliche Grundbegriffe*, ovvero il lessico storico dei concetti politico-sociali in Germania, risulta essere un ambizioso progetto curato dallo storico e filosofo Reinhart Koselleck (1923-2006), grazie anche alla collaborazione dei suoi antichi maestri Otto Brunner e Werner Conze (1910-1986).

L'opera si propone vari scopi tra cui: dare informazioni sull'uso (in ambito tedesco) di determinati lemmi o concetti-chiave, fornendo un folto apparato di citazioni tratte da fonti originali; presentare i mutamenti semantici che hanno investito i lemmi in questione tra la metà del Diciottesimo e la metà del Diciannovesimo secolo; infine prestare più attenzione a come si sia creato il linguaggio politico-sociale che utilizziamo oggi per evitare spiacevoli deformazioni a livello storiografico.

Il *Lexikon* è costituito da 122 voci che non sono solo semplici 'parole', ma anche 'concetti',

¹ Ivi, pag. 19.

² R. Rorty, *The linguistic turn: recent essays in philosophical method*, Chicago ; London, University of Chicago Press, 1967.

³ *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, a cura di J. Rutter, K. Gründer, G. Gabriel, Basel, Stuttgart, Schwabe & Co., 1971-2007, 13 voll.

⁴ *Handbuch politisch-sozialer Grundbegriffe in Frankreich (1680-1820)*, a cura di R. Reichardt, H. Lüsebrink, E. Schmitt, in collaborazione con G. van den Heuvel e A. Hofer, München, R. Oldenbourg Verlag, 1985-2017, 21 voll. editi finora.

⁵ *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur Politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, a cura di O. Brunner, W. Conze, R. Koselleck, Stuttgart, Klett-Cotta, 1972-1992, 8 voll.

ovvero costrutti che “contengono storia” e sono predominanti all’interno del loro campo semantico.

Tali parole-concetto hanno subito un mutamento semantico (uno *shift*) nel corso della famosa *Sattelzeit* o *età di sella*, un periodo che occupa all’incirca cento anni (dal 1750 al 1850), e che, nella concezione di Koselleck, divide l’epoca pre-moderna dall’epoca moderna. Nella *Sattelzeit* il vocabolario della politica è cambiato, segnando il passaggio da un crinale all’altro della montagna della Storia. Infatti, in questo segmento temporale, il linguaggio è mutato seguendo quattro dinamiche fondamentali: la democratizzazione della lingua (*Demokratisierung*), ovvero l’ampliamento della platea di chi utilizza certi lemmi-concetto; la temporalizzazione (*Verzeitlichung*), ovvero la tendenza ad inserire concetti politico-sociali in un orizzonte storico organizzato secondo fasi successive; la ideologizzazione (*Ideologisierung*), cioè la possibilità di incorporare certi concetti in sistemi complessi di idee (ideologie); la politicizzazione (*Politisierung*) ovvero la strumentalizzazione dei concetti da parte di gruppi sociali o partiti politici.

I lemmi inseriti nei *Geschichtliche Grundbegriffe* contengono un *plusvalore storico*, in quanto non sono solo epifenomeni che incarnano un grande mutamento “epocale”, ma costituiscono essi stessi un “motore del cambiamento”, proprio in funzione della capacità creativa che si attribuisce al linguaggio. Tali lemmi sono “carichi di aspettativa” per ciò che riguarda gli avvenimenti futuri. Essi sono in grado di orientare le azioni future dei parlanti e degli agenti: ecco perché storia dei concetti e storia sociale sono strettamente collegate.

All’estensore di ogni singola voce dell’opera si chiedeva di costruire una sequenza, una serie dei significati successivi e generalmente discordanti veicolati da un singolo lemma-concetto, in modo da mettere in evidenza la discontinuità, le “linee di faglia” (*Verwerfungen*) che dividono l’antico significato di una parola dai contenuti che essa acquisisce in un contesto successivo. Il lemma-concetto si presenta come una “testa di Giano” in quanto si trova al confine tra il passato ed il futuro: all’indietro indica strutture fattuali che non esistono più e sono comprensibili oggi solo attraverso un commento critico; volgendosi in avanti invece assume significati che possono essere spiegati tecnicamente, ma appaiono comunque immediatamente comprensibili.

In questa prospettiva la *Begriffsgeschichte*, impiegata sia nei *Geschichtliche Grundbegriffe*, sia nelle altre due opere di riferimento, non è assimilabile né ad una mera storia lessicale, né ad una storia dei fatti o degli eventi, né ad una storia delle idee o dello spirito, sebbene essa si serva dell’aiuto di tutte queste discipline.

In Italia la storia dei concetti si è diffusa seguendo due principali direttive disciplinari¹.

Tra gli anni Settanta e Ottanta essa viene introdotta nell’ambito della Storia del Diritto costituzionale, dove, grazie alle traduzioni in italiano di alcuni importanti giuristi tedeschi come Otto Hintze (1861-1940), si offre come strumento analitico per carpire l’evoluzione dello Stato moderno. Da questo punto di vista si rivela determinante l’apporto di Pierangelo Schiera e dei suoi collaboratori presso l’«Istituto Storico Italo-Germanico» di Trento.

Inoltre sul finire degli anni Settanta la metodologia della storia concettuale si diffonde anche nell’ambito della filosofia politica, grazie al «Gruppo di ricerca sui concetti politici moderni» all’interno dell’«Istituto di Filosofia dell’Università di Padova», animato da figure quali Merio Scattola, Giuseppe Duso e Sandro Chignola

¹ S. Chignola, *Aspetti della ricezione della Begriffsgeschichte in Italia*, in *Storia dei Concetti e filosofia politica*, opera citata, pag. 83-122.

Per quanto riguarda altri ambiti nazionali, storici inglesi quali John G.A. Pocock¹ e Quentin Skinner², pur non adottando metodi comuni, non condividono l'approccio generale della storia concettuale di stampo tedesco poiché, a loro avviso, esso sottovaluta l'importanza che il *contesto* e le *convenzioni linguistiche* assumono nella costruzione dell'intero discorso politico. Tuttavia, sia sul versante italiano che internazionale, le critiche che più generalmente vengono mosse all'approccio koselleckiano della storia dei concetti riguardano lo schema di successione epocale che lo stesso storico tedesco avanza nelle sue riflessioni³. La scansione temporale di Koselleck è chiara: ad un periodo pre-moderno, segue la *Sattelzeit* (la fase di cambiamento linguistico-concettuale individuabile tra 1750 ed il 1850), che immette definitivamente nell'epoca moderna. A questa schematizzazione possono essere formulate due tipi di critiche. La prima riguarda il termine *a quo* della *Sattelzeit*: per Giuseppe Duso la discontinuità tra pre-moderno e moderno ha avuto inizio già nella metà del Seicento, quando hanno cominciato ad affermarsi le dottrine contrattualistiche del giusnaturalismo⁴; per Pierangelo Schiera invece la *Trennung*, la rottura tra le due epoche, può essere retrodata ulteriormente al periodo rinascimentale quando la Politica si è emancipata dalla Morale e dalla Teologia, innescando un nuovo modo di concepire l'agire politico e il linguaggio che lo esprime⁵.

Il secondo ordine di critiche investe invece la *durata* del periodo moderno. Koselleck infatti non accenna mai ad un momento di crisi che determini l'esaurimento dell'epoca moderna, nella quale dunque ci troveremmo ancora oggi. Altri autori invece hanno messo in dubbio questa impostazione, arrivando a sostenere che nel corso del Novecento esista un momento di trapasso, una sorta di *nuova Sattelzeit*, dove si assiste ad una ulteriore trasformazione epistemico-categoriale: questa soglia temporale aprirebbe così una nuova epoca, dove esiste un diverso modo di intendere ed organizzare la politica.

Il filosofo tedesco Hamut Rosa condivide l'impostazione di Koselleck riguardante il passaggio da una fase pre-moderna ad una moderna (che egli definisce "modernità classica"), tuttavia sostiene anche che, a causa di un'accelerazione del mutamento sociale, favorita dalla velocità dei processi di globalizzazione, il periodo 1970-1989 costituisca una sorta di seconda *Sattelzeit*, che dalla "modernità classica", immetta nella "tarda modernità"⁶. La "tarda modernità" si presenta però come un periodo in cui le trasformazioni storiche non seguono più direttive conosciute, dimostrandosi politicamente incontrollabili.

Più estrema, ma per certi versi affine a quella di Rosa, si dimostra invece la riflessione dello storico francese François Hartog⁷. Egli sostiene che eventi novecenteschi quali la Prima e la Seconda guerra mondiale abbiano messo in crisi il *futurismo* cioè quella tendenza, tipica dell'età moderna classica, che porta chi è immerso nella Storia ad adottare un punto di vista che contempli dinamiche future di cambiamento. Il tardo Novecento appare invece *schacciato* dalla categoria del presente, mentre si trascurano sia la categoria del *passato* che quella del

¹ J. G. A. Pocock, *Politica, linguaggio e storia*, [1983], Milano, Comunità, 1990.

² Q. Skinner, *Le origini del pensiero politico moderno*, [1978], Bologna, Il Mulino, 1989.

³ L. Scuccimarra, *Modernizzazione come temporalizzazione. Storia dei concetti e mutamento epocale nella riflessione di Reinhart Koselleck*, in «Scienza & Politica», vol. XXVIII, n. 56, 2016, pag. 91-111.

⁴ G. Duso, *Il potere e la nascita dei concetti politici*, in *Sui concetti giuridici e politici della Costituzione d'Europa*, opera citata, segnatamente pag. 163 e sgg.

⁵ P. Schiera, *Concetti e dottrine politiche negli assetti definitivi e categoriali dello Stato moderno*, in *Sui concetti giuridici e politici della Costituzione d'Europa*, opera citata, segnatamente pag. 239 e sgg.

⁶ H. Rosa, *Accelerazione e alienazione. Per una teoria critica del tempo nella tarda modernità*, Torino, Einaudi, 2015.

⁷ F. Hartog, *Regimi di storicità. Presentismo ed esperienze del tempo*, Palermo, Sellerio, 2007.

futuro. Il *presentismo* sottintende un processo di *destoricizzazione*, ovvero l'allontanamento estremo tra esperienze attuali ed aspettative future, in modo tale che il tempo storico risulti eternamente sospeso nel presente. Ciò non implica, come in Rosa, che i cambiamenti storici risultino ingovernabili dalla politica, ma che addirittura ogni prospettiva di cambiamento venga meno, proprio perché ormai è impossibile anche solo pensare a forme di mutamento che comporterebbero un'analisi critica sia del passato che appunto del futuro.

L'avvicendamento tra *futurismo* e *presentismo* lascia dunque presupporre un superamento della modernità così come era stata ponderata da Koselleck.

Tuttavia, anche alla luce di queste ulteriori riflessioni critiche sulla periodizzazione, la *Begriffsgeschichte* può essere comunque impiegata nel campo della Storia delle istituzioni politiche.

Nel presente elaborato sfrutteremo questo approccio per ricostruire quella parte della storia delle istituzioni politiche italiane relativa all'evoluzione della forma di governo, in un lasso di tempo che si snoda tra la seconda metà del Diciannovesimo secolo e la prima metà del Ventesimo.

Il principale obiettivo che ci proponiamo è quello di mettere a fuoco la *storicità* di determinate categorie epistemologiche, analizzandone il percorso formativo e evidenziando come esse vengono utilizzate, mostrando cioè il tragitto che ci ha portato ad avere lemmi, sintagmi e quadri concettuali che oggi sfruttiamo nel linguaggio comune, ma che nella maggior parte dei casi diamo per scontati.

Indagando sul significato del sintagma 'governo parlamentare' e di altri descrittori-chiave ad esso finitimi, come 'governo rappresentativo', 'governo costituzionale', 'parlamentarismo', è possibile ricostruire l'evoluzione della forma di governo italiana e analizzare come essa muti nella percezione comune anche in funzione dei significati che a tali descrittori vengono via via attribuiti. Inoltre una impostazione del genere permetterà anche di sfatare tutta una serie di anacronismi storiografici che proprio allo sviluppo della forma di governo italiana sono legati.

L'arco temporale che prenderemo in esame per l'evoluzione di questi descrittori-chiave è compreso grossomodo tra il 1848 e il 1948. Tale scelta deriva dal fatto che la storia dei concetti, per giungere a qualche conclusione significativa, necessita di una lunga analisi diacronica dei lemmi. Infatti, come lo stesso Koselleck ribadisce in molte delle sue opere, solo adottando una finestra temporale sufficientemente ampia possiamo renderci conto di quanto sia laborioso il processo di sedimentazione linguistica che porta i 'concetti' a mutare nel tempo.

Inoltre, affrontando il tema della periodizzazione dal punto di vista della successione epocale, è possibile applicare all'ambito italiano lo schema "*età pre-moderna - Sattelzeit - età moderna*" di Koselleck?

Anche nel caso italiano è individuabile una *Sattelzeit* tra il 1750 e il 1850? Se sì, perché la nostra ricerca lessico-concettuale invece di concentrarsi sul periodo 1750-1850 prende in esame i cento anni successivi?

Senza scadere nel relativismo, intendiamo mettere in evidenza sin da subito che il contesto storico italiano, nel quale maturano cambiamenti lessico-concettuali, presenta delle peculiarità rispetto all'originale modello storiografico tedesco.

Infatti la storia costituzionale italiana ha dei momenti di cesura diversi rispetto alla storia costituzionale tedesca e questo lo si può riscontrare proprio nel lessico.

Anche sul suolo italiano nel periodo 1750-1850 si sono riscontrati notevoli cambiamenti sia a livello costituzionale che lessico-concettuale: in seguito alla rivoluzione francese, al periodo

napoleonico e alla successiva Restaurazione anche il linguaggio politico italiano si è “modernizzato”, visto che ai sintagmi e agli schemi mentali delle grandi “*auctoritates* classiche”, che incentravano la loro riflessione sul modello del ‘governo misto’, si sono aggiunti nuovi lemmi-concetto come ‘governo rappresentativo’ e ‘governo costituzionale’: sintagmi necessari per inquadrare l’assetto delineato dallo Statuto Albertino.

Tuttavia, ed è qui la peculiarità del caso italiano, negli anni successivi, anche grazie agli influssi di culture politiche straniere, i principali vettori lessicali con cui si descriveva l’assetto costituzionale italiano, adesso unitario, hanno continuato ad incrementare e mutare i loro significati. In particolare è il periodo di tempo inquadrato tra gli anni Ottanta dell’ Ottocento e lo scoccare del nuovo secolo che costituisce una rottura profonda, una *Trennung*, in quanto adesso per descrivere la forma di governo italiana saranno considerati più appropriati lemmi-concetto come ‘governo parlamentare’ e ‘parlamentarismo’: sintagmi che esistevano “graficamente” anche prima degli anni Ottanta, ma che solo ora veicolano significati più “tecnici” e specifici.

Il periodo 1880-1900 si dimostra quindi un ventennio determinante per la vita politica italiana, perché, come vedremo, tutto ciò che è lessicalmente (e politicamente) rilevante e che accade negli anni successivi a questo intervallo temporale può essere considerato una “conseguenza” di questi quattro lustri. E’ in questo lasso di tempo che si diffondono i sintagmi ‘governo parlamentare’ e ‘parlamentarismo’. Inoltre, proprio per arginare il fenomeno degenerativo del ‘parlamentarismo’, prima si continueranno ad elaborare strategie trasformistiche, poi si imporranno le scelte autoritarie del ‘governo fascista’ ed infine, in seguito al ripristino della pluralità democratica, l’Assemblea Costituente cercherà di realizzare una forma di ‘governo parlamentare razionalizzato a tendenza equilibratrice’.

Per ricostruire queste cesure abbiamo cercato di allargare il più possibile lo spettro delle fonti. Infatti non vogliamo cogliere soltanto il linguaggio ed i concetti utilizzati dall’*intelligenza*, dai tecnici della politica e dai giuspubblicisti, ma l’*opinio communis* che tra Ottocento e Novecento si coagula intorno al modo di descrivere i regimi politici.

Quindi non tralasciando l’opera di costituzionalisti e commentatori politici di spicco, che comunque orientano l’opinione pubblica, riserveremo la necessaria attenzione a “figure minori” e poco conosciute, ma che si sono rivelate importantissime per favorire quella fase di *specificazione lessicale* che prende l’avvio a partire dagli anni Ottanta dell’Ottocento.

Accanto a saggi, monografie, articoli di riviste specializzate, prolusioni, fonti “grigie”, discorsi parlamentari, tutti prodotti dell’élite accademica e politica, analizzeremo anche catechismi politici, voci di dizionari e enciclopedie, articoli di quotidiani, articoli di riviste dal taglio divulgativo e di vario orientamento ideologico (liberale/moderato, cattolico, socialista, nazionalista, repubblicano, fascista).

Inoltre ci soffermeremo sulla ricezione e sugli influssi che fonti straniere (francesi, inglesi, tedesche) hanno (o non hanno) esercitato sulla sfera politico-costituzionale italiana: da questo punto di vista sia la lettura di documenti in lingua originale, sia le traduzioni italiane di certi testi favoriranno determinati cambiamenti lessico-concettuali nel nostro contesto politico-istituzionale.

In virtù di queste considerazioni la tesi sarà organizzata in sei capitoli. I primi cinque seguiranno un ordine cronologico, mentre il sesto affronterà una questione specifica, trasversale al nostro arco temporale.

Il primo capitolo offre una panoramica di come il linguaggio politico-costituzionale italiano sia

cambiato alla luce di eventi quali la rivoluzione francese, il periodo napoleonico e la Restaurazione; il secondo illustra la fase di *indeterminatezza lessicale* che si riscontra in Italia tra gli anni Cinquanta e Ottanta dell'Ottocento; il terzo inaugura la fase di *specificazione lessicale*, affrontando i cambiamenti semantico-concettuali che il sintagma 'governo parlamentare' subisce nel corso degli anni Ottanta; il quarto invece descrive l'avvento del lemma 'parlamentarismo' nel corso degli anni Novanta fino alla soglia della prima guerra mondiale; il quinto analizza il contesto politico-costituzionale del primo dopoguerra e del successivo Ventennio fascista fino al crollo del regime. Il sesto capitolo risulta incentrato sull'evoluzione della classificazione dei regimi politici: esso ripercorre il tragitto che ha portato alla scissione formale dei concetti di 'forma di Stato' e di 'forma di Governo', due "contenitori" all'interno dei quali saranno collocati i lemmi-concetto che abbiamo visto "nascere" nei capitoli precedenti. Concetti come quelli di 'forma di Stato' e di 'forma di governo' saranno rilevanti anche per le discussioni all'interno delle sottocommissioni dell'Assemblea Costituente, le quali verranno brevemente esaminate proprio nell'ultimo paragrafo del sesto capitolo.

Infine in appendice proponiamo al lettore il commento di grafici realizzati grazie all'applicazione Google Books Ngram Viewer, i quali illustrano l'utilizzo di alcuni sintagmi lessicali nel corso dell'arco temporale 1800-1950.

Capitolo 1. I sostrati linguistici pre-statutari

L'obiettivo del primo capitolo dell'elaborato è quello di fornire al lettore una panoramica che metta a fuoco il modo in cui, tra la fine del Settecento e la prima metà dell'Ottocento, venivano descritti generalmente i regimi politici. Così facendo non solo si vogliono sottolineare i lemmi più utilizzati, ma anche le mentalità caratteristiche ed i concetti ricorrenti che costituiscono il sostrato semantico di quei lemmi. Questo capitolo può essere infatti propedeutico per capire il linguaggio e i quadri concettuali utilizzati successivamente nella seconda metà del diciannovesimo secolo per descrivere i regimi politici e in particolare la forma di governo che verrà tratteggiata dallo Statuto Albertino e che analizzeremo nel capitolo successivo.

A ben vedere, il lessico può essere paragonato al fondale di un fiume, poiché esso si forma attraverso il deposito di strati di materiali uno sopra l'altro, in modo tale che l'ultimo strato, quello visibile, sia sempre il risultato di ciò che sta sotto. Infatti se da una parte fattori sociali e culturali contribuiscono in maniera decisiva alla "sedimentazione linguistica", Bruno Migliorini ci ricorda anche che «i grandi sommovimenti politici e sociali lasciano sempre tracce più o meno visibili nelle lingue»¹.

Secondo me il linguaggio politico della seconda metà dell'Ottocento risulta costituito da almeno "tre strati" che si sono accumulati precedentemente.

Lo strato più profondo è lo strato dei "classici", dei grandi pensatori politici, delle *auctoritates* quali Platone, Aristotele, Polibio, Cicerone, Tacito, San Tommaso d'Aquino e successivamente, in età moderna, Machiavelli, Guicciardini ecc. Sulla scia degli insegnamenti del Sommo stagirita, questi autori tendono a presentare il panorama politico istituzionale diviso in "forme buone" e forme "cattive o degenerate". Il lessico con cui gli assetti politici vengono indicati spesso varia da autore ad autore. Tuttavia l'obiettivo comune di questi scrittori è quello di individuare una forma equilibrata che non tenda a degenerare nel tempo. Si parla dunque di 'governo misto' come quella forma che, essendo l'unione delle tre più virtuose, è l'unica in grado di assolvere a tale funzione. La categoria del 'governo misto' avrà nel corso dei secoli i suoi sostenitori e i suoi strenui avversari, tuttavia, essa sarà presente nel pensiero politico-costituzionale italiano fino alla soglia del Novecento. Inoltre ricordiamo che categorie che come 'monarchia', 'aristocrazia' e 'democrazia', seppur con significati talvolta diversi dal passato, esistono e sono utilizzate nel linguaggio comune ancora oggi.

Sul primo strato "classico" si sedimentano i marcatori politici utilizzati in prima battuta dagli illuministi settecenteschi² e successivamente dai giacobini³ e dai sostenitori della rivoluzione francese. Ecco dunque che accanto al 'governo misto', alla 'monarchia', all' 'aristocrazia', alla 'democrazia' e ai loro corrispettivi negativi, si presentano sul palcoscenico politico sintagmi quali, 'governo libero', 'governo rappresentativo', 'democrazia rappresentativa'.

Come sottolinea Erasmo Leso⁴ nell'introduzione a *Lingua e Rivoluzione*, nella fase a cavallo tra Settecento e Ottocento, si hanno alcune trasformazioni nel linguaggio politico italiano a causa

¹B. Migliorini, *La lingua italiana nell'età napoleonica*, in *Lingua d'oggi e di ieri*, Caltanissetta-Roma, Sciascia, 1973, pag. 157.

² AA. VV., *Illuministi Italiani*, Milano-Napoli, Ricciardi, 1958-1965, 7 voll.

³ *I giornali giacobini italiani*, a cura di R. De Felice, Milano, Feltrinelli, 1962; *Giacobini Italiani*, a cura di ; D. Cantimori, R. De Felice, Laterza, Bari, 1956-1964, 2 voll.

⁴ E. Leso, *Lingua e Rivoluzione. Ricerche sul vocabolario politico italiano del triennio rivoluzionario 1796-1799*, Venezia, Istituto veneto di scienze lettere ed arti, 1991.

dell'influenza francese:

a) la riflessione politica si allarga: accanto alle *auctoritates*, il messaggio politico è diffuso da gazzette, quotidiani, opuscoli, vocabolari ecc.; si tratta di una vera e propria *democratizzazione* del linguaggio;

b) grazie ai nuovi metodi di comunicare o comunque di diffondere le idee ed il linguaggio, si ha una *politicizzazione* del linguaggio stesso, «si ha una subordinazione della lingua alla politica, anzi meglio alle mobili esigenze della battaglia politica» (basti pensare ai vari catechismi repubblicani¹ oppure ai testi reazionari e satirici come quello del sacerdote Lorenzo Ignazio Thjulien²);

c) come conseguenza di questa ultima tendenza, molti lemmi che già esistevano acquisiscono nuovi significati, nuove sfumature etiche, morali, metaforiche (si veda proprio gli aggettivi 'libero' e 'rappresentativo'): intorno ad essi vengono costruite vere e proprie *ideologie*.

Il terzo strato riguarda l'esperienza napoleonica³ e gli anni immediatamente successivi alla Restaurazione.

Così fanno la loro comparsa nel lessico politico etichette come 'monarchia costituzionale' e 'monarchia temperata'. Si tratta della fase del primo costituzionalismo ottocentesco: della costituzione di Cadice del 1812, delle Carte francesi del 1814 e del 1830. Le forme di governo tratteggiate dalle prime carte costituzionali sono molto simili tra di loro, infatti in questi assetti politici convivono due poli: da una parte il sovrano con ampie prerogative e dall'altra una camera rappresentativa. Ecco dunque che il concetto di 'governo rappresentativo', nato dai disordini rivoluzionari, seppur sotto forme e modi che vedremo, ricompare anche in questo periodo e segnerà inevitabilmente il successivo costituzionalismo post-quarantottesco e i suoi linguaggi.

Chiunque sia interessato a studiare il panorama politico-costituzionale tardo-ottocentesco è tenuto ad avere ben presente le terminologie del "paleo-linguaggio" che presenteremo nel primo capitolo, dal momento che esse costituiscono il nucleo fondante del linguaggio che verrà: esse possono essere considerate come i punti cardinali di una mappa, utile per orientarsi in un territorio impervio e accidentato. Un territorio che non facilita il viaggiatore/studiose anche perché molti dei lemmi, affermatosi nella prima metà dell'Ottocento, successivamente convivono nel tempo e talvolta tendono a sovrapporsi indicando lo stesso concetto, diventando (quasi) sinonimi. Dunque, se il governo 'monarchico rappresentativo', etichetta usata nell'articolo 2 dello Statuto Albertino per indicarne la forma di governo, sarà variamente surrogato in età liberale da espressioni anche molto diverse⁴, ciò, a mio avviso è dovuto alla stratificazione lessicale a cui si è giunti col passare del tempo.

Ma andiamo con ordine e cerchiamo di mettere in luce alcuni punti delle tre fasi.

¹ si veda per esempio il *Catechismo repubblicano ristampato in Verona a spese della società patriottica*, Verona, Dionigi Ramanzi, 1797.

² L. I. Thjulien, *Nuovo vocabolario filosofico-democratico indispensabile per ognuno che brama intendere la nuova lingua rivoluzionaria*, 2 voll., Venezia, Francesco Andreola, 1799.

³ B. Migliorini, opera citata.

⁴ L. Mannori, *I nomi del 'governo rappresentativo' nella dottrina costituzionale italiana dal settecento al fascismo*, in *Un secolo per la costituzione, 1848-1948: concetti e parole nello svolgersi del lessico costituzionale italiano: atti del convegno, Firenze, Villa Medicea di Castello, 11 novembre 2011*, a cura di F. Bambi, Firenze, Accademia della Crusca, 2012, pag. 129-176.

1.1 Lo Stato delle auctoritates

Il lessico tardo settecentesco sfrutta ancora schemi mentali e parole che fanno parte della teoria classica delle forme di governo teorizzata nelle più grandi opere che sorreggono il pensiero politico occidentale, quali le *Leggi* di Platone, la *Politica* di Aristotele, le *Storie* di Polibio, il *De Republica* di Cicerone e così via.

In un contesto “classico” in cui non si distinguono ancora formalmente i concetti di ‘forma di Stato’ e di ‘forma di governo’, si parla in generale di *costituzione* per descrivere la struttura politica di una comunità sociale.

Le *auctoritates* classificano i regimi politici in base a due criteri fondamentali: il *numero* di chi è al potere, e *l'interesse* (collettivo o personale) che chi è al potere intende perseguire.

Usando il linguaggio di Polibio (206 a.C. - 124 a.C.), storico greco poi deportato a Roma, possiamo individuare tre forme o costituzioni “buone” ovvero il governo di uno, dei più o dei molti e cioè la ‘monarchia’, l’‘aristocrazia’ e la ‘democrazia’. Tuttavia tali forme sono instabili per loro natura. Chi governa inevitabilmente cesserà di perseguire fini collettivi per saziare invece i suoi appetiti particolari e così la ‘monarchia’ degenererà, prima o poi, in ‘tirannia’, l’‘aristocrazia’ in ‘oligarchia’ e la ‘democrazia’ in ‘oclocrazia’. Il pensiero di questi autori è quindi orientato verso la scoperta di un assetto costituzionale che riesca ad interrompere il ciclo degenerativo continuo e che garantisca stabilità e pace sociale alla comunità. Si arriva così alla teorizzazione del cosiddetto ‘governo misto’: quella quarta forma nata dall’unione delle tre forme “buone”. In essa la sovranità viene condivisa, compartecipata e vengono rappresentati sia il principio monarchico, che quello aristocratico e democratico. Proprio per la sua capacità di riflettere, attraverso i suoi organi, i vari interessi della società e di mantenerli in equilibrio tra loro il ‘governo misto’ acquisisce quella armoniosa stabilità che gli permette di sopravvivere nel tempo¹.

Niccolò Machiavelli (1469-1527), per esempio, nel capitolo II dei *Discorsi sopra la prima Deca di Tito Livio*, scritto tra il 1513 e il 1519, fa una parafrasi, per non dire una traduzione dal latino, del VI libro delle *Storie* di Polibio dove appunto si tratta la teoria del ‘governo misto’ sopra accennata. Accanto però a quest’opera considerata di teoria politica, nel *Principe*, opera di politica militante, Machiavelli propone una nuova classificazione delle forme di governo, molto più corrispondente alla realtà del suo tempo:

«Tutti gli stati, tutti i domini che hanno avuto e hanno imperio sopra li uomini, sono stati e sono o repubbliche o principati.»²

Dalla tripartizione classica aristotelico-polibiana si passa sostanzialmente ad una bipartizione, sebbene tale distinzione sia rimasta impostata sempre seguendo il criterio del numero. Mentre il ‘principato’ può essere associato alla ‘monarchia’, la ‘repubblica’ comprende tanto

¹ Sul governo misto e in genere sulla teoria classica delle forme di governo si veda: N. Bobbio, *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*, Torino, Giappicchelli, 1976; R. De Mattei, *La fortuna della formula del “governo misto” nel dottrinarismo politico italiano del Cinque e del Seicento*, Milano, Giuffrè, 1973; D. Felice, *Governo misto: ricostruzione di un’idea*, Napoli, Liguori, 2011; L. Cedroni, *Democrazia in nuce: il governo misto da Platone a Bobbio*, Milano, Angeli, 2011; D. Taranto, *La miktè politéia tra antico e moderno: dal quartum genus alla monarchia limitata*, Milano, Angeli, 2006; L. D’Avack, *I nodi del potere: la teoria del governo misto nell’Inghilterra del Seicento*, Milano, Giuffrè, 1979.

² N. Machiavelli, *Il Principe*, [1513], la citazione è tratta da N. Machiavelli, *Il Principe e altri scritti*, introduzione e commento di Gennaro Sasso, Firenze, La nuova Italia editrice, 1963, pag. 7.

l'aristocrazia' che la 'democrazia'. Quindi in uno Stato (nuova parola destinata ad affermarsi col passare del tempo) il potere risiede nella volontà di uno solo oppure nella volontà collettiva, che si può esprimere in un collegio o in un'assemblea.

L'impianto classificatorio delle forme di governo, bipartito o tripartito, rimarrà per lunghissimo tempo invariato e sarà sfruttato anche da autori quali Bodin, Hobbes e Locke. Con Locke in particolare la riflessione sui regimi politici si farà più articolata, rafforzata dalla teorizzazione del concetto della separazione dei poteri.

Lo stesso Charles Louis de Montesquieu (1689-1755) nell'*Esprit des Lois*, dando la sua preferenza proprio a quei regimi dove vige la separazione dei poteri, non si distacca dal quadro concettuale del 'governo misto', usando un lessico "classico" in una maniera innovativa.

La classificazione dei governi di Montesquieu è tripartita come nel mondo "antico", tuttavia le tre specie di governo sono diverse rispetto all'analisi "tradizionale": si tratta del 'governo repubblicano', che si basa sul principio della virtù, del 'governo monarchico', che si basa sull'onore, e infine del 'governo dispotico' la cui "molla" è la paura.

Inoltre il modello repubblicano può essere democratico o aristocratico:

«Quando, nella repubblica, è il popolo intero che gode del potere supremo, allora si ha una democrazia. Quando il potere supremo si trova nelle mani di una parte del popolo, allora noi chiamiamo ciò un'aristocrazia.»¹

A livello lessicale dunque abbiamo, 'monarchia', 'repubblica', 'aristocrazia', 'democrazia': un *pool* di etichette tradizionali. Nella classificazione tuttavia si afferma in primo piano anche il 'dispotismo'.

Il 'dispotismo' non è una forma di governo "nuova" in quanto già presente nella *Politica* di Aristotele. Secondo il filosofo greco esso corrisponde ad un regime perfettamente legittimo (e quindi non degenerato), un tipo di monarchia in cui colui che detiene il potere ha nei confronti dei governati lo stesso tipo di rapporto che il padrone (in greco *despotes*) ha nei riguardi degli schiavi che possiede, un rapporto essenzialmente patrimoniale, nel quale i sudditi sono naturalmente disposti all'obbedienza in quanto incapaci di governarsi da soli.

Tuttavia in Montesquieu il 'dispotismo' assurge per la prima volta alla dignità di tipo primario di regime costituzionale accanto alla 'monarchia' e alla 'repubblica': esso diventa una forma autonoma considerato che non è più soltanto, com'era sempre stato sino allora, una *specie* del *genere* 'monarchia'.

In un certo senso l'inserimento del 'dispotismo' accanto alla 'monarchia' e alla 'repubblica' stravolge la classificazione delle forme politiche. La stravolge perché i famosi due criteri del *numero* e dell'*interesse* vengono confusi: se 'monarchia' e 'repubblica' si distinguono in base al differente numero dei soggetti che detiene il potere sovrano, quello che distingue la 'monarchia' dal 'dispotismo' è invece il diverso interesse che i governanti perseguono, visto che nel primo caso «uno solo governa, ma secondo leggi fisse e stabilite», mentre nel secondo «uno solo, senza né freni né leggi, trascina tutto e tutti dietro la sua volontà e i suoi capricci». Con Montesquieu dunque la categoria del 'dispotismo' viene elevata per la prima volta a categoria rappresentativa di una delle forme tipiche della realtà politica e diventerà uno strumento essenziale per la comprensione del mondo, specialmente del vasto mondo orientale.

¹ C.L. Montesquieu, *Lo spirito delle leggi*, traduzione italiana di S. Cotta, Torino, Utet, 1952, pag. 66.

Questo fin qui è quello che ci dice più o meno esplicitamente Montesquieu, altro lo si può desumere leggendo più approfonditamente lo *Spirito delle Leggi*.

Nota bene Giovanni Tarello¹ che esistono dei tipi di monarchie e dei tipi di repubbliche che Montesquieu definisce stati o governi 'moderati'. Si tratta non solo di quelle repubbliche democratiche e di quelle monarchie (come ad esempio la monarchia inglese) che hanno per fine la libertà dei cittadini, ma anche di quelle forme in cui almeno un potere, quello giudiziario (ovvero esecutivo delle cose che dipendono dal diritto civile), è demandato ad un organo, permanente o occasionale, diverso da quello o da quelli cui sono ricondotti gli altri due poteri (è il caso della monarchia francese sino a che il sovrano non riesce a "confiscare" i poteri dei Parlaments, oppure della repubblica romana sino a che il potere di giudicare non viene assegnato al popolo che aveva già anche il potere di legiferare) . Per avere un regime 'moderato' «occorre mettere insieme le potenze, dirigerle moderarle, farle agire; dare, diciamo, della zavorra all'una affinché possa resistere all'altra: un capolavoro di legislazione che il caso riesce di rado a fare e che di rado si lascia fare alla prudenza»².

Ecco dunque enunciata la teoria della separazione dei poteri che vige nei 'governi moderati'. Secondo Norberto Bobbio questa teoria può essere considerata come l'interpretazione moderna della classica teoria del 'governo misto': per usare le parole del filosofo torinese potremmo dire che tra 'governo misto' e 'governo moderato' vi è unità d'ispirazione: «entrambi derivano dalla convinzione che affinché non vi sia abuso di potere, il potere deve essere distribuito in modo che il sommo potere sia l'effetto di un sapiente gioco di equilibrio fra diversi poteri parziali, e non sia concentrato nelle mani di uno solo»³.

Naturalmente Bobbio non si sottrae dal far notare che a livello teorico i due tipi di governo non sono esattamente la stessa cosa:

«Il governo misto deriva da una ricomposizione delle tre forme classiche, e quindi da una distribuzione del potere fra le parti che compongono la società, fra i diversi possibili "soggetti" del potere, in modo particolare fra le due parti antagonistiche [...] Il governo moderato di Montesquieu deriva invece dalla dissociazione del potere sovrano e dalla sua partizione in base alle tre funzioni fondamentali dello Stato, le funzioni legislativa, esecutiva e giudiziaria. Non è detto che le due partizioni non possano coincidere, nel caso in cui a ciascuna delle tre parti [della società] venga affidata una delle tre funzioni, ma questa coincidenza non è affatto necessaria. Certamente a Montesquieu questa coincidenza non interessa in modo particolare. Ciò che esclusivamente interessa a Montesquieu è la separazione dei poteri secondo le funzioni, non quella secondo le parti costitutive della società.»⁴.

Il 'governo misto' degli antichi dunque non è lo stesso dei moderni: tutto continua a ruotare intorno al concetto di equilibrio, ma mentre nella teorizzazione classica esso veniva raggiunto grazie alla compartecipazione della sovranità detenuta dalle varie componenti sociali, successivamente, dopo la teorizzazione della separazione dei poteri, sempre di 'governo misto' si parlerà, ma in questo caso l'equilibrio sarà ottenuto grazie al bilanciamento delle funzioni in cui si tripartisce la sovranità all'interno dello Stato: tre funzioni per tre organi, e non necessariamente ogni organo dovrà corrispondere ad una componente effettiva della società (cosa che avviene praticamente solo in Inghilterra).

¹ G. Tarello, *Storia della cultura giuridica moderna*, Bologna, il Mulino, 1986, pag. 275 sgg.

² C.L. Montesquieu, opera citata, pag. 143.

³ N. Bobbio, *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*, Torino, Giappichelli, 1976, pag. 147.

⁴ Ivi, pag. 148.

Bobbio nota anche che con questo *escamotage* il 'governo misto' verrà assimilato nei secoli successivi alla categoria della 'monarchia costituzionale'¹. L'insieme di testi italiani presi in esame nel successivo capitolo non può che confermare questa tesi. Va tuttavia anche sottolineato che pochi giuristi ottocenteschi avranno la profondità di pensiero di Bobbio. Per la maggioranza degli osservatori il 'governo misto' classico e le sue teorizzazioni settecentesche costituiscono un *unicum*, un modello che verrà ricondotto proprio alla 'monarchia costituzionale-rappresentativa'.

Nel panorama giuridico italiano tardo-settecentesco a livello lessico-concettuale la categoria del 'governo misto', sia che si faccia riferimento a Montesquieu oppure no, rimane quindi una categoria ancora in uso.

Il giurista toscano Anton Maria Vannucchi (1724-1792), nel suo *Saggio intorno alle diverse forme dei governi*, sfruttando il pensiero di varie *auctoritates* come Platone, «Aristotile», Cicerone, «il Bodino» e non per ultimo «Monteschiù», il «celebre autore dello Spirito delle leggi», sostiene che accanto alle tre semplici forme politiche ('monarchia', 'aristocrazia' e 'democrazia') ve ne sia una quarta, la forma mista. Infatti: «nell'istituzione de diversi governi, ben si scorge esservi stati dei popoli, che non contenti di una delle divise forme [h]anno variamente o mescolata, o temperata la sovrana Autorità, che in si fatta guisa, una forma mista di governo produsse.»²

Il famoso sacerdote napoletano Antonio Genovesi (1712-1769) nella sua *Diceosina* nota che tre sono le forme semplici di governo ovvero 'monarchia', 'aristocrazia' e 'democrazia' e molte sono le forme 'miste o composte'. Egli sottolinea che «in certi tempi e luoghi i diritti di maestà si son divisi e confidati a più generi di persone; e questi chiamasi governi misti»³. Un tipo di governo misto secondo Genovesi si riscontra in Inghilterra dove il potere esecutivo spetta soltanto al re, ma il potere legislativo è diviso tra il sovrano, «i signori rappresentati dalla Camera Alta» e «il popolo rappresentato dalla Camera bassa».

L'abate intellettuale e illuminista lombardo Alfonso Longo (1738-1804) riflette sulle diverse forme dei governi nelle sue *Istituzioni economico politiche*⁴. Alla base dello stato civile secondo Longo vi è la sovranità, ovvero «la podestà assoluta di dirigere le volontà e le azioni di tutti i membri del corpo civile al bene dello stato»⁵. A seconda del numero di chi esercita la sovranità avremo 'democrazia', 'aristocrazia' e 'monarchia', tuttavia, ricorda Longo che: «queste tre accennate forme di governo puonno essere anco temperate, e composte l'una dell'altra, tanto che può stare che l'aristocrazia si congionga colla democrazia e colla stessa monarchia, e può addivenire anco che tutte le tre forme di governare si trovino accordate in uno stato medesimo.»⁶

E' nell'ultimo Settecento che si riscontra un fortissimo animo polemico contro il 'governo

¹ voce *Governo misto*, in «Dizionario di politica», a cura di N. Bobbio, N. Matteucci, P. Pasquino, Torino, UTET, 1976.

² A. M. Vannucchi, *Saggio intorno alle diverse forme dei governi*, in *Dissertazioni filosofiche*, Pisa, Polloni, 1760, pag. 121 sgg.

³ A. Genovesi, *Della Diceosina o sia della filosofia del Giusto e dell'Onesto* [1767], Milano, Società editrice de' classici italiani, 1875, pag. 449 sgg.

⁴ Le *Istituzioni Economico politiche* furono scritte nel 1773 nel momento in cui Longo sostituì Cesare Beccaria nella cattedra milanese di economia pubblica. Il capitolo in cui l'autore esplica le sue teorie politiche è il secondo, intitolato *Delle diverse forme dello stato civile, o sia trattato de' governi*; oggi riportato in *Illuministi italiani*, opera citata, volume III, pag. 215 sgg.

⁵ *Illuministi Italiani*, opera citata, pag. 257.

⁶ *Ibidem*.

misto’.

Riportiamo qui le riflessioni di due importanti giuristi: Gaetano Filangieri (1753 -1788) e Mario Pagano (1748-1799), i quali partono proprio dalle riflessioni di Montesquieu per imbastire le loro critiche contro il ‘governo misto’. La coppia non è stata scelta a caso, infatti questi due personaggi continuano a godere di un certo ascendente anche presso la giuspubblicistica ottocentesca. Basti pensare addirittura che Attilio Brunialti (1849-1920), nel redigere la voce *Governo* nel 1915 per l’Enciclopedia Giuridica Italiana, inserisce i due autori tra le sue fonti primarie: essi vengono collocati dopo Machiavelli e lo stesso Montesquieu e prima dei «moderni scrittori italiani» quali Balbo, Palma e Mosca.

Nella *Scienza della Legislazione*, scritta in sette volumi tra il 1780 e il 1787, Gaetano Filangieri, annovera tra le forme politiche la ‘monarchia’, l’‘aristocrazia’ e la ‘democrazia’ per poi passare all’analisi del ‘governo misto’, quella forma che risulta dall’unione delle tre precedenti ma che spesso ne condivide anche i vizi di tutte, «che Montesquieu istesso non ha conosciuta a fondo, e che è esposta ad un pericolo che non sovrasta alle altre, cioè di cadere nel dispotismo, senza che la costituzione ne venga alterata, di soggiacere ad una tirannia reale, senza perdere una realtà apparente»¹. Il ‘governo misto’ vige essenzialmente in Gran Bretagna e Filangieri spiega :

«Io chiamo qui governo misto quello, nel quale il potere sovrano, o sia la facoltà legislativa è tra le mani della nazione, rappresentata da un congresso diviso in tre corpi, in nobiltà o sieno patrizi, in rappresentanti del popolo, e nel re, i quali tra loro debbono esercitarla; ed il potere esecutivo, così delle cose che dipendono dal diritto civile, come di quelle che dipendono dal diritto delle genti, è tra le mani del solo Re, il quale nell’esercizio delle sue facoltà è indipendente.»².

Filangieri si dimostra così uno strenuo detrattore del governo misto, in quanto in esso convivono gravissimi vizi: «l’indipendenza di colui, che deve far eseguire, dal corpo che deve comandare; la segreta e pericolosa influenza del principe ne’ congressi de’ corpi, che rappresentano la sovranità; e l’inconsistenza della costituzione.»³

Nell’autore napoletano non suscita entusiasmo il modello del ‘governo misto’, in quanto egli, collocato dalla maggior parte della storiografia (con cui ci sentiamo di concordare) tra gli esponenti dell’*assolutismo illuminato*, preferisce al modello della compartecipazione del potere, quello di una monarca-demiurgo a cui viene riconosciuto, oltre che la titolarità del potere esecutivo, anche la gran parte della funzione legislativa⁴.

Anche Mario Pagano non si discosta molto dalle posizioni del suo maestro Filangieri nei suoi *Saggi politici*.

¹ G. Filangieri, *La Scienza della Legislazione*, tomo I, Filadelfia, Stamperia delle provincie Unite, 1807, pag. 111.

² Ivi, pag. 114.

³ Ivi, pag. 115.

⁴ In questa prospettiva storiografica si collocava anche Vincenzo Ferrone con il suo *I profeti dell’illuminismo. La metamorfosi della ragione nel tardo settecento italiano*, Roma-Bari, Laterza, 1989. Tuttavia Ferrone nel successivo *La società giusta ed equa: repubblicanesimo e diritti dell’uomo in Gaetano Filangieri*, Roma-Bari, Laterza, 2003 cambia prospettiva e considera Filangieri un alfiere del “repubblicanesimo dei moderni” e del “costituzionalismo illuministico”. Da qui la polemica con Carlo Capra nella sua recensione all’opera di Ferrone, *Repubblicanesimo dei moderni e costituzionalismo illuministico: riflessioni sull’uso di nuove categorie storiografiche*, in «Società e storia», n. 100-101, 2003, pag. 355-372 e la risposta consecutiva del primo con *Risposta a Carlo Capra*, in «Società e Storia», n. 104, 2004, pag. 401-407.

Tuttavia mentre nella prima edizione dell'opera (1783-1785) l'autore agisce sempre nel quadro concettuale di una "monarchia riformatrice" è nella seconda edizione (1791-1792), che il linguaggio politico comincia a risentire degli influssi repubblicani e giacobini che in seguito lo porteranno addirittura a proporre un sua costituzione per la Repubblica Napoletana sul modello della costituzione francese del 1795¹.

Disquisendo delle forme dei governi, Pagano distingue in prima battuta i governi 'regolari o temperati' dai 'dispotici o corrotti'.

I 'governi regolari' si suddividono a loro volta in 'monarchia', 'aristocrazia' e nella 'polizia' di aristotelica memoria².

Tali forme danno origine ai 'governi corrotti' ovvero al 'dispotismo' (ecco l'eco di Montesquieu), all'"oligarchia", e alla 'democrazia' intesa in senso negativo.

Oltre alle forme regolari inoltre vi sono i 'governi misti': governi, come quello della Gran Bretagna, «che dal presidente di Montesquieu e da' seguaci suoi, si tenne come modello di perfezione». Pagano si dimostra un fiero avversario del 'governo misto': sostiene che è vero che il «contrasto dei poteri» rende più stabile la Costituzione, ma è anche vero che l'equilibrio statico talvolta si trasforma in inazione, la quale può essere un grave danno qualora lo Stato si trovi in un pericolo imminente: i «veti scambievoli» dei vari organi mettono al riparo dalle usurpazioni, ma ciò non garantisce lo Stato contro l'apatia politica.

Proseguendo nella trattazione, Pagano precisa che tutte le forme di governo possono essere ricondotte a due tipi soltanto: la 'monarchia' e la 'repubblica' (aristocratica o democratica). Accanto a questi due tipi dunque egli nega vi sia spazio per un terzo genere costituito dal 'governo rappresentativo', «in cui il popolo i suoi rappresentanti destini, e la sua volontà o la legge palesi per mezzo di quelli»³. E continua:

«Dove le forze pubbliche sono in mano di uno solo, ci sarà sempre la monarchia; dove saranno esercitate da un collegio, da un senato, come a Sparta, Atene, Roma, come nelle provincie unite di Europa e di America, quivi il governo è sempre repubblicano.»⁴.

Per tutto il Settecento dunque le categorie "classiche" per definire i regimi politici rimangono le più usate. Tuttavia la categoria del 'governo misto' sembra essere la più precaria. Rimasta in auge fino al secolo precedente, nel tardo Settecento si fa ancora riferimento ad essa ma sul

¹ Sul percorso politico di Mario Pagano si vedano: G. Galasso, *I giacobini meridionali*, in *La filosofia in soccorso de' governi: la cultura napoletana nel Settecento*, Napoli, Guida, 1989; V. Criscuolo, *L'esperienza della Repubblica napoletana nel quadro del triennio rivoluzionario 1796-1798*, in *Napoli 1799 fra storia e storiografia. Atti del convegno internazionale (Napoli, 21-24 gennaio 1999)*, a cura di Anna Maria Rao, Napoli, Vivarium, 2002, pag. 241-294; si veda anche l'Introduzione di Fabrizio Lomonaco a M. Pagano, *De' saggi politici, Ristampa anastatica della prima edizione (1783-1785)*, Napoli, Fridericiana Editrice Universitaria, 2000.

² Pagano si dimostra un attento lettore di Aristotele poiché per indicare i due regimi "dei più", sia quello "buono" che quello degenerato, usa il lessico del Sommo stagirita. La 'politìa' (storpiata da Pagano in 'polizia') indica così il regime dei più inteso in senso buono, mentre la 'democrazia' indica la degenerazione del medesimo regime. Nel corso della storia sarà poi Polibio a dare una connotazione positiva al termine 'democrazia', che verrà ad indicare il regime dove la sovranità spetta al popolo che la esercita perseguendo interessi generali. Lo storico greco, inviato poi come ostaggio a Roma, dove vi rimarrà per diciassette anni, indicherà invece col termine 'oclocrazia' il regime popolare degenerato. Si è scelto di presentare in apertura di paragrafo proprio la concezione politica polibiana proprio perché a livello lessicale essa verrà ripresa dalla maggioranza degli commentatori successivi.

³ M. Pagano, *Saggi politici*, Lugano, Francesco Velardini, 1830, pag. 398.

⁴ Ibidem.

finire del secolo abbiamo visto come venga attaccata da quegli esponenti dell'assolutismo illuminato, come Filangieri e Pagano, non più interessati ad un modello costituzionale in cui il potere venga compartecipato, in quanto favorevoli ad un modello alternativo in cui proprio il potere decisionale doveva risiedere totalmente nelle mani di un magnanimo sovrano. Anche con lo scoppio della rivoluzione francese, seppur sopravvivendo sotto traccia, il 'governo misto' perderà gran parte del suo ascendente. Tuttavia in questo caso, il modello alternativo proposto dai fautori della rivoluzione non sarà quello in cui il potere viene lasciato nelle mani di un sovrano lungimirante, ma quello in cui esso sarà completamente affidato al popolo sovrano: si tratterà del cosiddetto 'governo rappresentativo' di cui Pagano si fa tanta premura di negare l'esistenza nella prima edizione dei suoi *Saggi politici*.

1.2 La rivoluzione francese

Nel secondo punto della nostra trattazione cronologica cercheremo di mettere in evidenza come cambia il lessico politico in ambito italiano alla luce del triennio giacobino.

In questa fase, come si è detto, si arriva ad una apertura del dibattito politico, ad una politicizzazione del linguaggio e all'incorporazione di nuovi valori morali ai significati dei vecchi lemmi.

Uno degli aggettivi che subisce un cambiamento nel suo significato è l'aggettivo 'libero', che associato al sostantivo 'governo' viene ad indicare una generalissima categoria di regimi politici¹.

Per esempio dopo la discesa di Napoleone in Italia, l'Amministrazione generale della Lombardia bandirà il 27 settembre 1796 un concorso in cui ai partecipanti si chiederà di rispondere al quesito «Quale dei governi liberi meglio convenga alla felicità dell'Italia?»².

Bisogna però ricordare che la storia del 'governo libero' o dello 'stato libero' è più vecchia del triennio giacobino, anzi possiamo farla risalire alla cosiddetta tradizione dell'umanesimo civico³ quattro-cinquecentesco. Per autori quali Leonardo Bruni⁴, Alamanno Rinuccini⁵, Coluccio Salutati⁶, ma anche per i più conosciuti Girolamo Savonarola⁷, Donato Giannotti⁸, Francesco Guicciardini⁹ e lo stesso Niccolò Machiavelli¹⁰, il 'governo libero' è un regime in cui il cittadino è *libero* nel senso che gode della *libertà partecipativa*.

¹ E. Leso, opera citata, pag. 185-186

² A. Saitta, *Alle origini del risorgimento: i testi di un "celebre" concorso (1796)*, Roma, Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea, 1964, 3 voll.

³ H. Baron, *La crisi del primo Rinascimento italiano*, Sansoni, Firenze, 1970; E. Garin, *L'Umanesimo italiano. Filosofia e vita civile nel Rinascimento*, Bari, 1978⁷ (prima edizione 1952); G. Silvano, *Vivere civile e governo misto a Firenze nel primo Cinquecento*, Bologna, Patron, 1985.

⁴ L. Bruni, *Laudatio florentinae urbis* [1403-1404], a cura di S. U. Baldassarri, SISMELE Edizioni del Galluzzo, 2000.

⁵ A. Rinuccini, *Dialogus de libertate* [1479], Firenze, Olschki, 1958.

⁶ C. Salutati, *De Tyranno* [1400], in *Il trattato "De Tyranno" e lettere scelte*, a cura di F. Ercole, Bologna, Zanichelli, 1942.

⁷ G. Savonarola, *Prediche sopra Aggeo*, [1494-1495], a cura di L. Firpo, Roma, Belardetti, 1965.

⁸ D. Giannotti, *Della Repubblica fiorentina*, [1531], a cura di T. S. Picquet, Roma, Aracne, 2011.

⁹ F. Guicciardini, *Dialogo del Reggimento di Firenze* [1525], a cura di G. M. Anselmi e C. Varotti, Torino, Bollati Boringhieri, 1994.

¹⁰ N. Machiavelli, *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio* [1513-1518], in *Il Principe e Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, a cura di S. Bertelli, Milano, Feltrinelli, 1979.

Per questi autori il cittadino non accetta passivamente il suo ruolo nell'ordine delle cose, ma partecipa attivamente alla vita politica e attraverso l'autogoverno cerca di autodeterminarsi liberamente. La *vita activa* o *vivere civile*, consiste nel partecipare ai consigli cittadini, in modo che i *cives* possano contribuire alle decisioni politiche: solo così un cittadino si sente veramente *libero*. Al contrario infatti chiunque impedisca ai cittadini di partecipare attivamente a tali decisioni viene visto come un vero e proprio tiranno. Tuttavia già a questa altezza tra i vari autori vi sono distinzioni importanti su come realizzare concretamente e costituzionalmente il 'governo libero': in un contesto in cui il quadro concettuale prevalente era sempre quello del 'governo misto', la maggior parte di questi autori è favorevole ad una forma di governo repubblicana, in cui il *caput* della mistione è costituito da un gonfaloniere, tuttavia, vi sono anche osservatori come il Guicciardini che, pur mostrando una certa simpatia per il regime repubblicano, non disdegnano l'idea che un governo libero possa instaurarsi anche in un principato «bene ordinato», in cui il principe incarna l'elemento monarchico e sia ben consigliato da un gruppo di cittadini saggi, i cosiddetti *savi*.

Anche nel contesto tardo settecentesco l'espressione 'governo libero' è ancora altamente atecnica per cui è difficile trovare una definizione esatta di questo regime. Esso risulta fondato su «le leggi della giustizia universale»¹; altri elementi basilari sono «l'eroico amore del pubblico bene, il rispetto per le leggi, il dispregio della ricchezza e la nobile alterigia dell'anima superiore ad ogni menomo atto di viltà»²; si tratta di un governo in cui non possono aver luogo l'arbitrio³ ed il cavillo giudiziario⁴, in cui «non si conosce altro privilegio che il merito»⁵ e in cui maggiormente «si gode di libertà e felicità». Inoltre è un tipo di governo in cui chi governa lo fa con il consenso dei governati⁶. Addirittura per il patriota salernitano Matteo Galdi (1765-1821) esso coincide con la 'democrazia'⁷.

Più facile individuare il 'governo libero' in senso negativo. *Non* sono liberi il 'governo tirannico', la 'tirannia', la 'tirannide', il 'governo dispotico', il 'dispotismo', il 'governo assoluto': in tutti questi casi infatti gli uomini non possono dirsi *liberi* ma *schiavi*.

Per Salvo Mastellone⁸ infatti i giacobini italiani, sanno bene che secondo gli insegnamenti di Montesquieu i 'governi liberi' sono tutti quei governi non dispotici, ma sanno anche che, attenendosi ai dettami di Rousseau, l'unico 'governo libero' è quello in cui esiste l'uguaglianza civile e il popolo è naturalmente sovrano.

Se dunque il 'governo libero' è il governo dove vige la sovranità popolare à *la Rousseau* e l'unico modello positivo di 'governo libero' per i giacobini italiani è la 'repubblica democratica', poiché in essa si manifesta la volontà generale, tuttavia non vi è concordanza su quali siano i meccanismi per dare voce a questa fantomatica volontà: la strada della democrazia diretta ammirata da Rousseau sembra impercorribile, per cui molti giacobini italiani imboccheranno la via *rappresentativa*, aperta da Sieyès e inserita nella costituzione francese del 1791. Quindi è giusto sottolinearlo fin da ora con le parole di Mastellone: «bisogna dissociare il Rousseau dei

¹ in Repubblica Cisalpina, *Raccolta degli ordini ed avvisi stati pubblicati dopo il cessato governo austriaco*, Milano, Veladini, vol. II, 1796, pag. 51.

² «Il giornale degli amici della libertà di Mantova», 18 aprile 1797, in *I giornali giacobini italiani*, a cura di R. De Felice, opera citata.

³ in *Raccolta degli ordini ed avvisi*, opera citata, vol. II, pag. 73.

⁴ citato in E. Leso, *Lingua e rivoluzione*, opera citata, pag. 185.

⁵ Ibidem.

⁶ G. Bocalosi, *Dell'educazione democratica da darsi al popolo italiano*, Milano, Pogliani, 1797, pag. 123.

⁷ M. Galdi, *Dei rapporti politico-economici fra le nazioni libere*, Milano, 1798, pag. 27.

⁸ S. Mastellone, *Storia della democrazia in Europa*, Torino, UTET, 2004³, pag. 32.

giacobini francesi dal Rousseau dei giacobini italiani»¹: indubbiamente il filosofo ginevrino rimane un cardine nel pensiero giacobino italiano ed è sicuramente il più citato, ma accanto a lui si affianca anche un altro modello alternativo di concepire il 'governo libero' e questo influenzerà il lessico politico del nostro paese. Infatti, prosegue Mastellone «i giacobini italiani vivono un diverso momento storico, agiscono in un ambiente politico non paragonabile con quello della Francia rivoluzionaria, e, cosa molto importante, essi si esprimono in maniera molto più riflessiva rispetto alla creatività rivoluzionaria dei giacobini francesi: il loro "lessico politico" non si identifica con il "lessico politico" dei giacobini francesi.»².

L'incertezza nell'attuazione del 'governo libero' rende l'espressione molto vaga e generale e questo ne segnerà l'avvenire: solo occasionalmente ne sentiremo parlare nella seconda metà dell'Ottocento.

Analizzando altri sintagmi significativi per il periodo, in chiave peggiorativa vengono letti lemmi quali 'monarchia'³ (associata talvolta alla 'tirannia', al 'dispotismo' e al 'governo assoluto'), ma anche 'aristocrazia': entrambe parole che in passato avevano un significato invece positivo. 'Aristocrazia' per esempio, mantiene sì il significato originario di 'governo dei migliori', ma, oltre ad una specifica forma di governo, in seguito a quella sovrapposizione di morale e politica a cui accennavamo sopra, tale lemma va ad indicare una vera e propria ideologia⁴ che ingloba tutta una serie di regole di condotta e atteggiamenti, *l'essere aristocratico*, che plasma la vita pubblica e privata delle persone. Tale ideologia, si oppone nettamente *all'essere repubblicano e democratico*.

Per quanto riguarda termini quali 'oligarchia' e 'tirannia', che di per sé erano già negativi in quanto originatesi da una degenerazione, non si può dire altro che mantengono tale significato dispregiativo. In particolare il significato di 'tirannia' viene ingigantito e ad essa si fa riferimento quando si vuol parlare di tutti i regimi non liberi e non democratici (spesso infatti tirannia e dispotismo vengono usati come sinonimi). Il termine 'olocrazia' rimane nettamente il meno utilizzato e talvolta ad esso viene preferito il termine 'anarchia'.

Alla tempesta rivoluzionaria cerca di resistere il lemma ed il concetto di 'governo misto': analizzando le varie fonti ci rendiamo conto che essa è una categoria non più in auge, ma come vedremo, avrà un colpo di coda negli anni successivi. Si tratta di una categoria "divisiva": se come modello positivo viene indicato il 'governo libero', in cui la sovranità spetta interamente al popolo, come comportarsi di fronte ad un assetto costituzionale in cui parte della sovranità spetta comunque al *demos*? A questa domanda gli autori forniranno risposte diverse. Infatti bisogna ricordare almeno due punti. In primis molti osservatori, fin dai secoli precedenti, avevano "giocato" sulla composizione della mistione, insistendo sì sulla compresenza dei tre principi, ma anche sulla prevalenza di uno di essi. Per cui si poteva anche immaginare un 'governo misto' con una spiccata prevalenza del principio democratico. In secondo luogo già molti autori dell'umanesimo civico avevano riflettuto sull'elemento di vertice della mistione: il *caput* non necessariamente doveva essere un principe, ma poteva essere anche un supremo magistrato, un gonfaloniere, eletto temporaneamente oppure a vita, dando origine ad una versione per così dire *repubblicana* del 'governo misto'. Per cui la visione dei giacobini, prevalentemente repubblicana, non per forza doveva cozzare con gli schemi di un certo tipo di

¹ Ivi, pag. 29.

² Ibidem.

³ E. Leso, opera citata, pag. 63.

⁴ Ivi, pag. 56 e sgg.

‘governo misto’.

Ai giacobini più convinti questa categoria è sicuramente in viso. Per tutti l’impulsivo Enrico Michele L’Aurora (nato tra 1760 e il 1764, incerta la data della morte) : «Noi non vogliamo governi misti, un governo dei ricchi è il peggiore di tutte le istituzioni, noi vogliamo la democrazia perfetta, fondata sopra le leggi savie »¹.

Più interessante invece risulta sfogliare le argomentazioni dei partecipanti al concorso bandito dall’Amministrazione lombarda a cui facevamo riferimento in apertura di paragrafo. Alla commissione giudicatrice giungono in genere proposte di democratici, tuttavia il panorama si presenta variegato in quanto non vi partecipano soltanto giacobini, ma anche molti moderati restii ad abbandonare categorie conosciute come quella del ‘governo misto’. In questo senso i contributi più notevoli ci sembrano quelli del cremonese Vincenzo Lancetti (1767-1851) e di G. Tirelli.

Il primo annovera direttamente i ‘governi misti’ tra i ‘governi liberi’: in essi «l’aristocrazia è moderata dalla democrazia, questa da quella, entrambe dalla monarchia, e la monarchia da entrambe»².

Lancetti conclude la sua argomentazione sostenendo che il ‘governo libero’ che più convenga all’Italia «è un governo misto in apparenza, ma realmente democratico»³. Immagina quindi un modello costituzionale repubblicano dove viga la separazione dei poteri, il potere esecutivo spetti ad un direttorio mentre il potere legislativo sia condiviso tra due camere. Il popolo sarebbe «naturalmente sovrano» grazie ad una camera bassa, ma «l’apparenza di Misto» rimarrebbe grazie alla presenza di una camera alta aristocratica.

Tirelli invece sostiene che la democrazia è «il più perfetto di tutti i governi» ed è questo che converrebbe alla felicità dell’Italia. Tuttavia non riesce ad abbandonare lo schema del governo misto in quanto in questo regime che egli chiama ‘sistema democratico rappresentativo’:

«E’ necessario che personaggi scelti per voto comune o per maggioranza debbano vegliare al bene dello Stato, sostenendo le funzioni dei legislatori; è necessario che qualunque potere abbia il termine più breve, che sia sostenibile coll’utile della Repubblica; è necessario che il potere esecutivo e legislativo ritrovansi in mani diverse; è necessario finalmente che niuno eseguisca pubbliche incombenze [...] non solo contro il volere, ma senza saputa del Popolo, il quale, come osservò Montesquieu, non sbaglia mai nello scegliere e nel conoscere il merito e l’amor patriottico. Insomma codesto nostro governo, che certamente è il migliore di quanti possano ritrovarsi, è più presto un misto che un semplice governo, che una vera Democrazia, la quale non sarebbe adatta alle nostre circostanze, e che come riflette il Ginevrino istesso [Rousseau], appena fra uomini mortali può immaginarsi.»⁴.

Al di là delle concezioni del ‘governo misto’, altri sono i lemmi che acquistano sfumature nettamente positive. Si tratta di ‘repubblica’, ‘democrazia’ e dell’aggettivo ‘rappresentativo’. Per quanto riguarda il lemma ‘repubblica’, accanto al significato più arcaico che lo designa

¹ E. M. L’Aurora, *Indirizzo del cittadino L’Aurora ai rappresentanti del popolo italiano sopra l’aristocrazia ed i mali attuali dell’Italia*, [1797], in *Giacobini italiani*, a cura di D. Cantimori, R. De Felice, Bari, Laterza, vol. II, pag. 482.

² V. Lancetti, *Del governo libero più conveniente alla felicità dell’Italia*, [1796] in *Alle origini del risorgimento*, a cura di A. Saitta, opera citata, vol. III, pag. 35.

³ Ivi, pag. 40.

⁴ G. Tirelli, *Quale sia il governo migliore - Dissertazione*, [1796], in *Alle origini del risorgimento*, a cura di A. Saitta, opera citata, vol. II, pag. 214. L’opuscolo, è pubblicato senza indicazione tipografica e neanche Saitta è in grado di dare alcuna indicazione biografica sull’autore.

quale sinonimo di 'Stato', cioè di qualunque organizzazione politico-statale, tale sostantivo continua ad indicare quello specifico assetto costituzionale contrapposto a quello monarchico: 'repubblica' rimane così antonimo di 'monarchia', 'regno'. Tuttavia 'repubblica' acquista una valenza molto positiva in quanto in essa si possono realizzare valori quali la libertà, l'uguaglianza e la felicità¹.

Sul versante istituzionale si continuano ad avere 'repubbliche aristocratiche' e 'repubbliche democratiche', tuttavia la seconda locuzione è di gran lunga la più utilizzata, sebbene lo stesso Erasmo Leso affermi che non per tutti i giacobini 'democrazia' e 'repubblica' sono da considerarsi sinonimi.

Quest'ultima affermazione ci porta ad analizzare il lemma 'democrazia'².

Esso è da considerarsi il vero lemma pivotale del periodo dato che attorno ad esso ruota l'intera struttura del vocabolario politico dell'epoca.

Nel triennio la tradizionale definizione di 'democrazia' come 'governo del popolo', 'governo popolare', rimane astrattamente valida, ma, come nel caso di 'aristocrazia', essa si circonda di valori etico-morali che motivano il 'governo popolare', *l'essere popolare*, andando a costruire, anche in questo caso, una ideologia che si contrappone all'ideologia aristocratica. Ciò è facilitato dal fatto che la parola 'democrazia' non viene utilizzata più solo nell'ambito della colta teorizzazione politica ma anche da molte altre figure dell'arena politica. Il continuo discorrere della 'democrazia' inoltre fa sì che tale lemma acquisisca anche funzioni conative e programmatiche: la democrazia è una continua realtà in fieri «che si fonda sulla libertà e sull'eguaglianza».

In un articolo del 1798, volto ad analizzare il "vocabolario democratico", il patriota letterato romagnolo Giuseppe Compagnoni (1754-1833) scrive:

« DEMOCRAZIA. Secondo che si legge negli autori, questa parola significa governo del popolo. Non è vero, che il popolo sia un eterno pupillo, bisognoso d'essere governato da uno o più bricconi, che secondo il galateo vecchio chiamavasi o re, o signori, e secondo il nuovo chiamonno giustamente tiranni.»³.

Da una parte dello schieramento politico vi è una retorica che punta all'esaltazione della 'democrazia', ma dall'altra, sul versante reazionario, vi è una sua *demonizzazione* (termine non usato a caso) della stessa. L'esempio è quello del gesuita svedese Lorenzo Ignazio Thjulien (1746-1833), che, distinguendo il "vecchio idioma" dal "nuovo idioma post-rivoluzionario", definisce così la 'democrazia':

«DEMOCRAZIA. Si è tentato di dare la versione nell'antico idioma col nome etimologico di Birbocrazia. Non spiega però perfettamente. Si può dire ugualmente Ateistocrazia, ed Assassinocrazia. Tutti e tre questi termini presi insieme fanno l'equivalente alla moderna Democrazia, e perciò in luogo di dire Democrazia dovrebbe dirsi Demonocrazia, o sia Governo dei Demonij.»⁴.

Lo stesso Thjulien ci dà un quadro della nuova classificazione delle forme di governo alla luce

¹ E. Leso, opera citata, pag. 65 e sgg.

² Ivi, pag. 43 e sgg.

³ G. Compagnoni, *Il vocabolario democratico*, in «Monitore Cisalpino», 18 maggio - 22 agosto 1798, oggi in *I giornali giacobini italiani*, a cura di R. De Felice, Milano, Feltrinelli, 1962. La citazione è a pag. 482.

⁴ I. Thjulien, opera citata, pag. 36.

dell'opposizione tra l'ideologia aristocratica e quella democratica:

« ARISTOCRAZIA. Sinora si erano distinti i governi in monarchia, aristocrazia, democrazia e misto, ed erano, e sono, realmente distinti. Nel vocabolario moderno non si riconosce che due denominazioni di governi: Democrazia e Aristocrazia; ma né l'una, né l'altra è ciò, che significa per l'avanti. Per Democrazia si intende la suddetta Demonocrazia. Aristocrazia poi si chiama quel governo che non si conforma alla Demonocrazia; nel quale fiorisce religione, ordine, giustizia, fede e sicurezza di onore, di vita e di beni [...]»¹.

Legato al campo semantico democratico vi è anche l'aggettivo 'rappresentativo'.

Il concetto di rappresentanza emerge con forza dalla rivoluzione dell'89: una rappresentanza non più incentrata su ceti privilegiati, nobili e clero, ma su individui, anzi su uomini e cittadini, ognuno dei quali con i propri diritti inalienabili, come ricorda appunto la celeberrima *Dichiarazione* del 26 Agosto 1789.

Il concetto di rappresentanza si trova cristallizzato nel Titolo III, art. 2 della costituzione del 1791 dove, dopo aver chiarito negli articoli precedenti che la sovranità risiede nella Nazione e che è unitaria, indivisibile e immutabile, si legge: « La Nazione, dalla quale emanano tutti i poteri, non può esercitarli che per delega. La Costituzione francese è rappresentativa; i rappresentanti sono il corpo legislativo ed il Re». Poi al Titolo III, cap.I, sez.III, art.7 si specifica che «I rappresentanti nominati nei dipartimenti non saranno rappresentanti di un dipartimento particolare, ma dell'intera Nazione, e a loro non potrà essere conferito alcun mandato.»

Tra i riferimenti teorici dei costituenti francesi del 1791 vi è molto probabilmente l'abate Emmanuel Joseph Sieyès (1748-1836), il "Cartesio della politica", il "padre della costituzione rappresentativa" secondo Karl von Rotteck².

Egli sapeva bene che «una rivoluzione politica non poteva prescindere da una rivoluzione del linguaggio politico»³: per questo lo scaltro abate sin dai primi mesi del 1789 aveva infiammato gli animi dei francesi (e non solo) con un pamphlet, in cui grazie a parole d'ordine quali «nation», «Tiers état» e per l'appunto «représentation» aveva esposto il suo programma politico. Ovviamente stiamo parlando della famosa brochure *Che cosa è il Terzo Stato*⁴.

Sieyès rigetta vigorosamente la rappresentanza "gotica" dell'Antico regime, fondata sulla logica del privilegio, ma altrettanto vigorosamente rifiuta l'idea della democrazia diretta come quella proposta da Rousseau.

La costituzione rappresentativa della Francia si basa invece sulla dottrina della sovranità nazionale, in cui il popolo delega la sua sovranità ai suoi rappresentanti senza però imporgli un vincolo di mandato. Tali rappresentanti inoltre non rappresentano l'interesse particolare di un dipartimento né tantomeno di un ceto: costoro rappresentano la Nazione nella sua interezza.

¹ Ivi, pag. 37.

² Epiteti riportati in H. Hoffman, *Rappresentanza-rappresentazione: parola e concetto dall'antichità all'Ottocento*, Milano, Giuffrè, 2007. Tra i contributi più recenti sulla figura e l'opera di Sieyès si veda: P. Colombo, *Emmanuel Sieyès: le idee, le istituzioni*, Macerata, EUM, 2015; M. Goldoni, *La dottrina costituzionale di Sieyès*, Firenze, Firenze University Press, 2009; P. Pasquino, *Sieyès et l'invention de la Constitution en France*, Paris, Odile Jacob, 1998.

³ S. Mastellone, *Sieyès e il linguaggio politico*, in «Il pensiero politico», IV, 1971, pag. 249.

⁴ segnaliamo la recentissima traduzione dell'opera con introduzione e note di Roberto Martucci: E.J. Sieyès, *Che cosa è il terzo Stato?*, Camerano, Gwynplaine, 2016.

Come notano gli stessi osservatori tardo ottocenteschi¹, le idee di Sieyès non si distaccano molto dagli ideali dei rivoluzionari americani: ricordiamoci sempre che la rivoluzione americana precede di circa un decennio quella francese e che l'esperienza di oltreoceano è conosciutissima in Francia, come sottolinea anche Roberto Martucci nelle sue opere².

Per esempio Hamilton, Jay e Madison, riunitisi sotto lo pseudonimo di Publius, scrivendo l'apologia della costituzione americana negli articoli del «Federalist»³, esprimono lo stesso sdegno per la democrazia diretta, mentre avallano la forma rappresentativa di governo: gli Stati Uniti d'America sono infatti descritti come una 'representative republic'.

Dunque le esperienze rivoluzionarie francesi esaltano i regimi a sovranità popolare e i loro iter costituenti (basti pensare al dualismo tra potere costituente e potere costituito ben presente sia nel caso americano che in quello francese), ma allo stesso tempo rigettano la democrazia pura o diretta ammirata da Rousseau, per imboccare invece la strada del governo rappresentativo.

Anche nel panorama giacobino italiano succederà qualcosa di analogo.

In Italia negli anni '80 i dizionari non conferiscono nessun significato specificatamente politico né al lemma 'rappresentanza' né all'aggettivo 'rappresentativo', i quali fanno riferimento essenzialmente all'ambito teatrale⁴. Solo con le gazzette degli anni rivoluzionari e con una onnipresente letteratura controrivoluzionaria l'aggettivo 'rappresentativo' sembra acquisire una connotazione politica⁵, connotazione che l'irruzione del linguaggio rivoluzionario francese in Italia non farà che rafforzare.

L'aggettivo 'rappresentativo' così entra in sintagmi come 'democrazia rappresentativa', 'sistema rappresentativo', 'governo rappresentativo', 'governo popolare rappresentativo',

¹ Tocqueville in *L'Antico Regime e la Rivoluzione*, [1856] (per comodità citeremo dalla traduzione di Corrado Vivanti, Torino, Einaudi, 1989) non esita a definire il *panphlet* di Sieyès «un vero e proprio grido di guerra» (pag. 404) e nota che le idee dell'autore su sovranità e volontà della maggioranza «sono, in fondo, quasi le stesse idee delle costituzioni americane» (pag. 407). Una quindicina di anni dopo sulla stessa lunghezza d'onda troviamo anche E. Laboulaye, *Questions Constitutionnelles*, Paris, Charpentier, 1872, pag. 381 sgg.

² R. Martucci, *La rivoluzione dei due Mondi. Dal Settantasei virginiano all'Ottantanove francese*, in «I viaggi di Erodoto», 1992, 16, pag. 115-143; R. Martucci, *L'ossessione costituente. Forma di governo e costituzione nella rivoluzione francese (1789-1799)*, Bologna, il Mulino, 2001; R. Martucci, *Stati Uniti e Francia tra due rivoluzioni costituzionali (1776-1792)*, in «Giornale di storia costituzionale», 17/2009, pag. 45-80.

³ articoli raccolti e ristampati in A. Hamilton, J. Jay, J. Madison, *Il federalista*, [1787-1788], Bologna, il Mulino, 1997.

⁴ In questo senso il *Vocabolario della Crusca*, (Firenze, Manni, 1729-1738, quarta edizione, 6 voll.) alla voce 'rappresentanza' (vol. IV, pag. 70). Gian Piero Bergantini nel suo *Voci italiane d'autori approvati dalla Crusca nel Vocabolario d'essa non registrate con altre molte appartenenti per lo più ad arti e mestieri che ci sono somministrate similmente da buoni autori*, Venezia, Bassaglia, 1745, addirittura non menziona neanche il verbo 'rappresentare'. Affinché tale verbo acquisti un significato più complesso dovremo attendere l'opera di Francesco D'alberti di Villanuova ovvero il *Dizionario universale critico-enciclopedico della lingua italiana*, Lucca, Marescandoli, 1797-1805. Infatti l'autore elenca tutta una serie di significati ascrivibili al verbo 'rappresentare': «mostrare; significare; mettere avanti agli occhi»; «figurare formar la figura d'alcuna cosa»; «rappresentare le commedie, vale recitarle»; ed infine il significato più recente e più interessante per noi: «rappresentare, per tener la vece e 'l luogo d'un altro come: *Egli rappresenta il tale*». Termini come 'rappresentare'/'rappresentanza' e i concetti che veicolano saranno successivamente offuscati dall'età napoleonica. Per esempio Giuseppe Bernardoni nel suo *Elenco di alcune parole oggidì frequentemente in uso, le quali non sono ne'vocabolarj italiani*, Milano, Giovanni Bernardoni, 1812, non inserisce nel vocabolario il verbo 'rappresentare' e considera il termine 'rappresentanza' come sinonimo di 'rimostranza'.

⁵ L. Mannori, *I nomi del 'governo rappresentativo'*, opera citata, pag. 132.

‘repubblica rappresentativa’¹.

Generalmente a ‘rappresentativo’ si contrappone ‘immediato’, ‘diretto’: quindi mentre in una forma ‘diretta o immediata’ il popolo si governa da sé, in una ‘rappresentativa’ il popolo si governa tramite i suoi rappresentanti.

Giovanni Rasori (1766-1837), medico e scrittore parmense, nel «Giornale degli amici della libertà e dell’uguaglianza» ammette che in un ordinamento democratico e repubblicano «il popolo si governa per mezzo dei suoi rappresentanti tolti da tutte le classi e liberamente eletti»², notando implicitamente come le forme ‘rappresentative’ siano migliori di quelle ‘dirette’.

Il patriota fiorentino Girolamo Bocalosi nel 1797 scrive il lungo saggio *Dell’educazione democratica da darsi al popolo italiano* nel quale, pur dimostrandosi ammiratore di Rousseau, respinge la sua idea di democrazia diretta perché oggi «vi può essere democrazia per mezzo di rappresentanti eletti dal popolo»³.

Analogamente l’economista e patriota piacentino Melchiorre Gioia (1767-1829) nella sua *Dissertazione* inviata all’Amministrazione generale della Lombardia nel 1797 e poi giudicata vincente, attinge da Rousseau l’idea della sovranità popolare, ma allo stesso tempo rifiuta l’idea di una democrazia diretta:

«la sovranità risiede essenzialmente nella universalità dei cittadini. Ma parte di questi, sparsi nelle campagne, è occupata a trarre le ricchezze dalla gleba, parte le modifica e le rende atte ai comodi della vita; altri le fanno circolare per tutto lo Stato o le trasportano allo straniero; altri vegliano alle frontiere della patria per spiare la condotta e respingere gli attacchi de’ nostri nemici; onde alla maggior parte de’ cittadini mancano il tempo e i mezzi per istruirsi a fondo negli oggetti di pubblica istituzione [...] Queste ragioni dimostrano che il popolo dee scegliersi dei rappresentanti, loro confidare la cura dei suoi affari politici, e mentre questi meditano profondamente sulla formazione delle leggi e sul modo di farle eseguire, il popolo dee entrare ne’ solchi delle campagne, ne’ banchi di commercio, nel campo di Marte per alimentare la patria, vestirla e difenderla.»⁴

Infatti il popolo può oltrepassare «i limiti che gli prescrive la ragione» facendo emergere quegli inconvenienti dettati «dalla sovranità esercitata direttamente dal popolo». Più saggio dunque «scegliersi dei rappresentanti, loro confidare la cura dei suoi affari politici» e «fissare la divisione dei poteri» per evitare abusi.

Anche secondo Giovanni Fantoni (1755-1807) l’«assoluta democrazia» proposta da Rousseau, in cui il popolo è contemporaneamente legislatore e amministratore, è irrealizzabile. Meglio una forma di governo in cui il potere risieda comunque nel popolo ma che esecutori ed amministratori della legge siano «i magistrati scelti annualmente dal popolo stesso»⁵.

Fondamentale ci sembra la definizione di un scrittore rimasto anonimo che, nell’inviare la sua risposta al celebre concorso dell’Amministrazione lombarda così definisce la ‘democrazia rappresentativa’:

« per democrazia rappresentativa io intendo quella forma di governo, ove il popolo fa immediatamente

¹ E. Leso, opera citata, pag. 291 e sgg.

² Citato in S. Mastellone, *Storia della democrazia in Europa*, opera citata, pag.30.

³ G. Bocalosi, opera citata, pag. 58.

⁴ M. Gioia, *Dissertazione di Melchiorre Gioia sul problema quale dei governi liberi meglio convenga alla felicità dell’Italia*, [1797], Milano, s.i.t., 1831², pag.19.

⁵ citato in S. Mastellone, *Storia della democrazia in Europa*, opera citata, pag. 33.

da se stesso tutto ciò che può fare senza pericolo d'anarchia; e ciò che non può fare senza questo pericolo lo fa col mezzo de'suoi rappresentanti.»¹.

Inoltre nel 1797 vengono dati alle stampe gli *Elementi di diritto costituzionale democratico* di Giuseppe Compagnoni, forse la più importante summa del pensiero giacobino in Italia.

Inizialmente la trattazione procede in maniera "consueta", usando anche un lessico tradizionale: il 'governo monarchico' tende a degenerare in 'dispotismo' nel momento in cui il sovrano vuole accumulare in sé più poteri; l'aristocrazia' tende a degenerare in 'oligarchia' quando il potere si concentra nelle mani di una sola famiglia; la 'democrazia' è la più soggetta a trasformazioni, «un fiore delicato», poiché il potere può sfuggire continuamente di mano: nel peggiore dei casi addirittura può sfociare in 'anarchia' o in 'oclocrazia'.

Di conseguenza finora l'unico modo per rendere stabile un governo risultava quello di costituire un 'governo misto': solo «impastando» gli elementi della società essa avrebbe potuto essere più sicura e duratura nel tempo.

A questo punto però ecco l'innovazione: ha poco senso parlare approfonditamente dei governi misti visto che ormai una nuova forma sembra essersi affermata sul palcoscenico politico: si tratta della 'democrazia rappresentativa', ovvero una forma «nella quale un popolo numeroso fa appunto da sé tutto ciò che può fare, e per mezzo dei rappresentanti fa unicamente ciò che non può fare da sé.»².

Di conseguenza la rappresentanza popolare non è «effetto di corruzione, siccome pretende Rousseau», ma al contrario «necessaria e saggia disposizione tendente alla preservazione de' pubblici diritti».

La chiave di volta della 'democrazia rappresentativa' sta nel cosiddetto Corpo legislativo, ovvero quell'insieme di cittadini eletti che sorvegliano chi detiene il potere e a loro volta decide su questioni importanti che riguardano l'intera comunità: in sostanza è questo corpo che impedisce la degenerazione dell'intero sistema e che quindi permette alla 'democrazia rappresentativa' di scalzare il 'governo misto' nel pantheon delle forme di governo.

Per gli autori visti finora i migliori effetti si avranno grazie ad un governo che si esercita tramite rappresentanti e la democrazia assoluta «è dunque anch'essa uno scoglio contro cui va a rompere la libertà»³, ma per patrioti come il campano Vincenzio Russo (1770-1799) invece è vero proprio il contrario. Secondo questo autore la 'democrazia rappresentativa' non è «meno difforme dalla natura umana di quel che sia ogni più irregolare forma di governo»⁴, per cui essa può essere accettata solo in via transitoria, tenendo ben presente che in futuro la collettività, grazie ai progressi intellettuali e materiali sarà in grado di governarsi da sé.

L'obiettivo di Russo dunque è quello di raggiungere una sorta di democrazia diretta, un elemento naturale per l'uomo, anche se ciò dovesse implicare l'uso della violenza.

Tuttavia il rapido fallimento del triennio giacobino impedirà che in Italia si instauri un confronto più approfondito tra i difensori di forme di governo 'rappresentative' e i sostenitori di forme 'dirette'.

¹ Anonimo Veneziano, *Dissertazione sul programma dell'amministrazione generale di stato di Milano: qual sia tra i governi liberi quello che convenga all'Italia*, in *Alle origini del risorgimento*, a cura di A. Saitta, opera citata, vol. III, pag. 266.

² G. Compagnoni, *Elementi di diritto costituzionale democratico*, Venezia, Antonio Curti, 1797, pag. 224.

³ M. Gioia, *Dissertazione*, opera citata, pag. 18.

⁴ V. Russo, *Pensieri politici*, in *Giacobini Italiani*, opera citata, vol. I, pag. 274.

Come si è potuto notare tra il primo sostrato lessicale e il secondo non vi è una opposizione netta.

Quest'ultimo strato si caratterizza per la democratizzazione, per la politicizzazione e per l'ideologizzazione che subisce il linguaggio italiano in seguito della rivoluzione francese: ciò implica che alcuni lemmi arricchiscano i loro significati, li amplino, ma che non li sovvertano.

Mentre 'democrazia' e 'repubblica' acquisiscono un significato sempre più positivo, 'dispotismo', 'tirannia', 'oligarchia', 'aristocrazia' ne acquisiscono uno sempre più negativo.

Il regime politico per eccellenza è quello del 'governo libero', ovvero quello dove il popolo è sovrano.

Tale regime si realizza per la maggior parte dei patrioti italiani sotto forma di una 'repubblica democratica' e, cosa ben più importante, una repubblica che il popolo non governa direttamente, ma dove esercita il proprio potere decisionale tramite rappresentanti: è dunque il concetto di 'governo rappresentativo' quello che emerge con più forza dal crogiuolo rivoluzionario e che sarà destinato ad avere grande seguito nel futuro discorso politico-costituzionale ottocentesco.

In questo breve riepilogo non si può non fare una menzione per la categoria del 'governo misto'.

Abbiamo visto come essa si basi sulla compartecipazione del potere: è questo l'elemento che ne determina la sorte, sia nel senso positivo che negativo. Come gli autori dell'assolutismo illuminato non erano interessati a tale modello costituzionale in quanto propendevano per un modello in cui la sovranità riposasse in toto tra le mani di un sovrano, specularmente la maggior parte dei democratici italiani avversa il 'governo misto' perché sostiene che l'unico regime libero sia un regime in cui la sovranità spetti interamente al popolo. Tuttavia abbandonare il quadro concettuale del 'governo misto' risulta un'impresa veramente ardua e come vedremo nel paragrafo e nei capitoli successivi questa categoria ritornerà in auge, giacché verrà adottata come mentalità caratteristica anche nella seconda parte dell'Ottocento.

1.3 Il periodo napoleonico e la Restaurazione

Con l'avvento del periodo napoleonico nuovi sintagmi quali 'monarchia costituzionale' e 'monarchia temperata', sconosciuti prima al panorama italiano e francese, andranno ad occupare il posto che era stato di 'governo rappresentativo' e ne erediteranno in gran parte le originarie funzioni¹.

Quello che notiamo subito è il cambio del "contenitore costituzionale": a questa altezza infatti scompare la predilezione per il regime repubblicano palesato dai fautori della rivoluzione francese e, proprio per marcare la differenza con il passato, i commentatori mostreranno la loro predilezione per il regime monarchico. Anzi la 'repubblica', sinonimo di un regime popolare, da ora in avanti verrà associata al caos rivoluzionario e quindi al disordine e all'anarchia: per questo diventerà anche lo spauracchio dei futuri costituenti piemontesi del 1848. Specularmente possiamo dire che al lemma 'repubblica' succede adesso quello che era successo al lemma 'monarchia' nel precedente periodo rivoluzionario.

Naturalmente i nuovi lessici si affermano con lentezza. Se sfogliamo il *Libro de Fanciulli*,

¹ L. Mannori, *I nomi del 'governo rappresentativo'*, opera citata, pag. 135.

ovvero *idee generali delle cose nelle quali devono essere ammaestrati*¹, scritto all'inizio del nuovo secolo dal sacerdote e letterato veneziano Giuseppe Manzoni (1742-1811), ci accorgiamo che gli Stati europei vengono inseriti in tre categorie: i 'governi monarchici' «in cui l'autorità suprema è nelle mani di uno solo, il quale governa o da se stesso, o per mezzo dei suoi ministri»; i 'governi repubblicani' «in cui l'autorità suprema è depositata nelle mani di molti membri, eletti per governare gli altri»; infine si fa menzione dei 'governi misti' in cui «l'autorità del sovrano è limitata e temperata dalle leggi o dagli Stati» .

Come 'monarchia costituzionale' e non 'rappresentativa' viene invece presentata la monarchia napoleonica² e proprio questo assetto costituzionale, a confronto delle «operazioni dei rivoluzionari di Francia», viene esaltato da Vincenzo Cuoco (1770-1823) nel 1806 nel suo *Saggio storico sulla rivoluzione di Napoli*³.

La scomparsa della locuzione 'governo rappresentativo' tuttavia è solo temporanea: alla caduta di Napoleone il concetto riemerge con forza. Per esempio nella Costituzione di Cadice del 1812, non è presente il lemma, ma tutto l'impianto costituzionale è improntato al principio della rappresentatività. Ugualmente il lemma non viene menzionato nella Carta francese del 1814 mentre si fa un esplicito riferimento al governo «monarchique et représentatif» nel progetto costituzionale elaborato in Francia dalla Camera dei Rappresentanti nel luglio 1815, dopo la sconfitta di Napoleone a Waterloo, che avrebbe dovuto essere alternativo proprio alla carta del 1814⁴; infine si nomina il «système représentatif» nell'Atto Addizionale, elaborato da Benjamin Constant del 1815.

Forse l'autore che in questo periodo ha contribuito più di tutti, sia dal punto di vista teorico che lessicale, a diffondere la nuova cultura politica della modernità è stato proprio Benjamin Constant (1767-1830).

Egli, acerrimo nemico di Napoleone, ma poi suo collaboratore nella stesura del cosiddetto Atto Addizionale del 1815, consegna alla storia costituzionale pagine indelebili, rivolgendosi sia ad un pubblico più tecnico con il suo *Corso di politica costituzionale*, sia ad una platea di ascoltatori più grande, pronunciando il famoso discorso *La libertà degli antichi, paragonata a quella dei moderni*, poi raccolto e diffuso sotto forma di opuscolo. Constant è un autore fondamentale per la nostra ricostruzione poiché si propone di descrivere in modo lucido «les principes de politique applicables à tous les Gouvernements représentatifs». Infatti nella sua ottica afferiscono a questo tipo di governo non solo l'assetto costituzionale tratteggiato dalla Carta del 1814 (a cui il nostro Statuto si ispirerà), ma anche l'Atto addizionale del 1815 da cui in parte la prima differisce.

Le opere di Constant circolano in Italia sia in francese, grazie alle numerosissime ristampe, sia ad una tempestiva traduzione italiana del *Corso* (contenente anche il *Discorso sulla Libertà*) risalente al 1820⁵.

L'autore analizza i rapporti tra gli organi dello Stato e per quanto concerne il lessico, per

¹ G. Manzoni, *Libro de Fanciulli, ovvero idee generali delle cose nelle quali devono essere ammaestrati*, Venezia, Giacomo Costantini, 1800.

² *Sul regno d'Italia. Osservazioni*, in *Documenti ufficiali relativi al nuovo regno d'Italia e all'incoronazione di Napoleone Bonaparte Imperatore dei francesi e re d'Italia*, Milano, s.e., 1805, citato in L. Mannori, *I nomi del 'governo rappresentativo'*, opera citata, pag. 136.

³ V. Cuoco, *Saggio storico sulla rivoluzione di Napoli*, Milano, Sonzogno, 1806².

⁴ citato in P. Colombo, *Con lealtà di re e con affetto di padre: Torino, 4 marzo 1848: la concessione dello Statuto albertino*, Bologna, Il Mulino, 2003, pag. 123.

⁵ B. Constant, *Corso di politica costituzionale del signor Beniamino Constant*, Napoli, Gabinetto letterario al largo del Gesù nuovo, 1820, 2 voll.

riferirsi all'assetto politico prevalente nel primo Ottocento, egli ha una predilezione per il lemma 'monarchia costituzionale', ma utilizza anche sinonimi quali 'monarchia costituzionale rappresentativa', 'governo rappresentativo', 'sistema rappresentativo', 'stato costituzionale'. A questa altezza dunque la monarchia/regime/governo 'costituzionale-rappresentativo' non corrisponde più soltanto ad una forma di governo in cui il popolo prende parte alle decisioni pubbliche tramite rappresentanti, ma ad un modello costituzionale in cui il Sovrano risulta un arbitro del sistema (per Constant addirittura egli detiene un quarto potere, il potere moderatore), mentre tra Esecutivo e Legislativo deve esistere necessariamente una consonanza politica.

Mentre in Francia il dibattito sulle forme costituzionali post-napoleoniche è più aperto, in Italia esso è meno vivo a causa anche della pesante censura. Generalmente il 'regime rappresentativo' viene indicato come il regime dei tempi moderni e ancora una volta si sottolinea la sinonimia tra forma 'rappresentativa' e 'monarchico-costituzionale'. Negli anni '20, se da una parte vi è chi come il conservatore Paolo Vergari sostiene che:

«sotto la denominazione di governo costituzionale s'intendono le monarchie nelle quali la generalità della nazione col mezzo de'suoi rappresentanti partecipa più o meno all'esercizio della sovrana autorità»¹,

dall'altra parte avremo autori che attribuiscono vari significati alla forma monarchico-costituzionale.

Il patriota napoletano Carlo Mele (1792-1841) associa il sistema rappresentativo ad una monarchia mitigata col principio della sovranità popolare à la francese².

Tra i grandi giuristi del tempo troviamo Gian Domenico Romagnosi (1761-1835) che, ponderando una costituzione per la Lombardia della Restaurazione, vede nella «monarchia nazionale rappresentativa» una riedizione del modello politico-amministrativo napoleonico, in cui però la rappresentanza elettiva funge da freno e da contraltare al potere sovrano. Egli distingue nettamente tra 'governo misto' e 'governo temperato': nel primo il potere è realmente diviso «fra più autorità indipendenti», mentre nel secondo tipo di governo (a cui afferiscono la 'monarchia rappresentativa' e la 'repubblica rappresentativa') il potere «risiede in un sol centro attivo» e poi viene «raffrenato» entro i limiti della giustizia³ da meccanismi quali appunto le camere elettive.

Al contrario invece il moderato torinese Cesare Balbo (1789-1853) associa il 'governo rappresentativo' al classico 'governo misto': in entrambi questi regimi si riscontra un equilibrio tra le tre potenze sociali, ovvero monarca, nobili e popolo, e, come ricorda in un suo vecchio manoscritto inedito, solo «la manie de donner des noms nouveaux à une chose connue» ha indotto a chiamare «gouvernement représentatif» quello che fino ad ora è sempre stato conosciuto come «gouvernement mixte»⁴. Questo filone, che potremmo definire *balbiano*, in cui si tende a sovrapporre 'governo misto' e 'governo rappresentativo', comincia così a farsi

¹ P. Vergari, *Le idee liberali ultimo rifugio dei nemici della religione e del trono*, Torino, Pic, 1821, pag. 11.

² C. Mele, *La costituzione spagnuola esaminata secondo i principij della ragione e modificata secondo le circostanze del Regno delle Due Sicilie*, Napoli, De Bonis, 1821.

³ G.D. Romagnosi, *La Scienza delle Costituzioni*, Bastia, 1848, opera postuma, pag. 181 e sgg.

⁴ C. Balbo, *Discours sur les avantages de la légitimité*, 1821, memoriale inedito conservato presso l'Archivio di Stato di Torino, Archivio Balbo di Vinadio, mz.49, Manoscritto in quarto, numero. 15. La citazione è tratta dal diciassettesimo capitolo dell'opera, intitolato «D'une mauvaise denomination donnée à ce gouvernement».

strada negli anni '20 e rimarrà vivo fino agli anni '80 dell'Ottocento. Anche il conte Francesco Virgilio Barbacovi, grande intellettuale membro della Reale accademia delle Scienze e Lettere di Torino, associa i due regimi chiarendo anche alcuni usi lessicali:

«Io non ignoro che se i molti celebri autori commendano sopra ogni altro il governo monarchico pieno ed assoluto come il più conforme alla tranquillità ed al bene de' popoli, altri non men gravi scrittori preferiscono ad esso il governo monarchico misto o limitato o, come suole chiamarsi oggidì, rappresentativo, nel quale la costituzione separa il potere legislativo dal potere esecutivo, e riunisce e confonde i tre generi di governo monarchico, aristocratico e democratico. In questa forma di governo non può negarsi che la libertà civile viene ad essere meglio assicurata, ma egli è vero altresì, e l'esperienza dimostra che dall'altro canto il governo misto o rappresentativo è troppo sovente agitato da intestine dissensioni e discordie, e da contrarie fazioni e partiti. Esso viene da alcuni paragonato ad un vascello battuto ed agitato continuamente da venti contrari. A me non m'aspetta il decidere, se il governo monarchico pieno ed assoluto sia preferibile al governo monarchico misto o rappresentativo, ovvero se questo sia preferibile a quello.»¹.

Adesso il 'governo rappresentativo' comincia ad assumere anche in Italia un suo spessore concettuale. Dalla citazione si capisce innanzi tutto che ha lemmi sinonimici quali appunto 'governo misto' o 'limitato' ed inoltre si intuisce che in esso vige la separazione dei poteri nonostante si faccia riferimento alla mistione dei tre generi classici di governo. Inoltre a questa conformazione di governo viene contrapposto il 'governo monarchico pieno ed assoluto', sebbene, almeno per ora, il nostro commentatore si dimostri indeciso su quale forma di governo potrebbe essere la migliore tra le due

Altro passo decisivo in campo costituzionale viene compiuto con la Rivoluzione di Luglio, quando in Francia viene concessa la Carta del 1830. Per quanto riguarda la forma di governo, essa ricalca sostanzialmente la struttura della Carta del 1814, ma, ancora una volta, non si cerca di definire lessicalmente l'intero impianto costituzionale. Tuttavia echi del funzionamento della carta arriveranno in Italia grazie alle lezioni tenute alla Sorbona da un celebre compatriota, Pellegrino Rossi (1787-1848). Le lezioni, impartite tra gli anni 1835-36, verranno raccolte e poi pubblicate in Italia in lingua francese solo molto tardi, nel 1866, «sous les auspices du gouvernement italien» e con una breve introduzione di Carlo Boncompagni che dedicherà l'intera opera a Vittorio Emanuele, Re d'Italia². Comunque è plausibile supporre che le idee di Rossi circolassero già ampiamente in Italia prima della stampa. Ciò dimostra ancora quanto la cultura italiana fosse debitrice verso la cultura francese.

Rossi spiega sin dalla prima lezione che uno Stato può dirsi 'costituzionale' solo se ha una 'costituzione'.

Queste considerazioni sono strettamente legate così anche all'evoluzione semantica del lemma 'costituzione': come sottolinea Luca Mannori³, in questo periodo il termine 'costituzione' non ha più solo un significato meramente *descrittivo* che rimanda alla *struttura* cioè all'organizzazione politica essenziale che ogni società necessariamente ha, ma acquisisce anche un significato *prescrittivo* andando ad indicare la *norma fondamentale* cioè l'atto con cui

¹ F. V. Barbacovi, *Discorsi intorno ad alcune parti della scienza della legislazione*, Milano, Giovanni Silvestri, 1824, pag. 108.

² P. Rossi, *Oeuvres complètes de P. Rossi. Cours de droit constitutionnelle*, Paris, Librairie de Guillaumin, 1866, 4 voll.

³ L. Mannori, *Costituzione. Note sulla emersione del concetto nell'Italia del Settecento*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico», XLV (2016), pag. 87-126.

il popolo, con l'avallo del sovrano, determina la propria esistenza politica. Di conseguenza tutti gli Stati hanno una costituzione-struttura, ma non tutti hanno una costituzione-norma fondamentale.

Per Rossi gli stati assoluti di certo non hanno una costituzione in questo ultimo senso, anzi è proprio questa nozione che permette di trasformare un 'governo assoluto' in un 'governo libero':

«Le libertà dell'uomo erano quasi del tutto scomparse dal suolo dell'Europa. Come vedremo in seguito, il potere assoluto era divenuto la regola nella maggior parte dell'Europa, o per lo meno, là dove non vi era forma di governo assoluto, vi era una forma di potere ristretto all'aristocrazia. In breve, il privilegio dominava nell'organizzazione degli Stati. Quando arrivò il momento di una reazione contro questo stato di cose, furono reclamate oppure si formarono quelle che sono state chiamate costituzioni, vale a dire furono ristabilite le leggi di organizzazione sociale e politica maggiormente adatte a garantire i diritti di ciascuno e le libertà naturali dell'uomo. [...] Ne sono derivati quegli accordi tra potere e paese, quelle Carte ed il significato specifico della parola 'costituzione'. E' in questo senso che si afferma oggi che un paese possiede o non possiede una costituzione. Questo significa: in questo paese si sono fatte delle conquiste in materia di libero governo, il regno del privilegio è cessato.

Secondo questo significato più ristretto, la costituzione è la legge dei paesi liberi, dei paesi che sono sfuggiti al regno del privilegio e sono giunti all'organizzazione di un popolo che gode delle sue libertà.»¹

I giacobini italiani sul finire del Settecento chiedendo un 'governo libero' avevano in mente un governo dove vigesse la sovranità popolare e la rappresentanza nazionale: nella contemporaneità di Rossi, circa un trentennio dopo, per 'governo libero' si intende un 'governo costituzionale', cioè un governo dotato di una costituzione-norma fondamentale.

E cosa implica questa costituzione? Implica un certo assetto del potere, ovvero il rispetto delle libertà individuali, la separazione dei poteri, una rappresentanza nazionale che comunque, è questa la grande differenza rispetto alla rivoluzione dell'89, deve necessariamente convivere con una mai svilita prerogativa regia.

Le ultime tre lezioni del corso di Rossi, riguardanti le Carte francesi del 1814 e del 1830, fanno luce sul funzionamento delle forme di governo ivi regolate, che l'autore continua ad indicare in maniera fungibile come 'monarchie constitutionelle', 'système représentatif', 'gouvernement représentatif': è qui, nei rapporti tra Esecutivo e Legislativo, che ci rendiamo conto come il 'governo costituzionale-rappresentativo', novello 'governo libero', sia una sorta di governo dualistico in quanto in esso convivono sia il principio democratico, esaltato dai partigiani della rivoluzione francese, sia il principio monarchico, vessillo dei reazionari del post Restaurazione. Ci occuperemo però nel dettaglio di queste dinamiche nel capitolo successivo poiché, anche con lo Statuto Albertino si cercherà di imitarle.

Sul finire degli anni '30 un autore di notevole importanza per la cultura politica italiana è Jean Charles Léonard Sismonde de Sismondi (1773-1842), il quale però, seppur scrivendo le sue opere più importanti nella seconda metà degli anni Trenta, rimane ancora saldamente ancorato alla tradizione e ai canoni del governo misto. Egli si differenzia dagli autori citati precedentemente, poiché sostiene che 'governo misto' e 'governo rappresentativo' non coincidono affatto, preferendo nettamente il primo al secondo.

Sismondi ha una visione dei reggimenti politici che rispecchia l'antichità classica per cui,

¹ P. Rossi, *Lezioni di diritto costituzionale alla Sorbona*, a cura di G. Ciaurro, A. Leoncini Bartoli, G. Negri, Roma, Colombo, 1992, pag. 41.

accanto alle forme semplici ed instabili, si staglia inevitabilmente il 'governo misto': tutta la sua produzione intellettuale inclina verso l'esaltazione di questo regime. Il pensiero di Sismondi viene espresso chiaramente nelle *Recherches sur les constitutions des peuples libres*, un'opera giovanile, composta tra il 1796 e 1801 che però non vedrà mai la luce fino al 1965¹.

Per Sismondi il 'governo rappresentativo' è quel modello che deriva dall'esperienza rivoluzionaria francese e si basa sulla teoria dell'eguaglianza giuridica e della sovranità nazionale. Si tratta di:

«un gouvernement libre approprié aux grands empires, dans lequel les magistrats nommés par le peuple, ou reconnus par lui, sont les seuls organes de la volonté nationale. Ce gouvernement ne peut être parfait, l'Etat ne peut être libre, ni la nation souveraine, qu'autant que la volonté exprimée par ces organes de la nation est réellement maintenue conforme à la volonté nationale, au moyen d'une combinaison bien entendue des diverses classes de magistrats, qui soient animés des divers intérêts nationaux, et d'un équilibre parfait entre ces différentes classes.»².

Il 'governo misto' invece è quello in cui:

«la nation exerce la souveraineté par elle même et no pas par des représentants, pour établir cet équilibre de pouvoirs qui seul peut servir de frein aux usurpation de ceux qui sont revêtus de l'autorité suprême, elle doit commencer par tracer des divisions dans l'Etat, et former des corps revêtus de prérogatives indépendantes: le reste de la nation qui conservera la nom de peuple, aura aussi les siennes, et les exercera dans des assemblées, où chaque citoyen aura voix délibérative.»³.

Anche il concetto di sovranità cambia nei due tipi di governo perché:

«dans un bon gouvernement représentatif la nation seule est souveraine, parce que ses députés ne sont que ses organes, et qu'ils doivent être combinés de manière à représenter tous les partis et toutes les divisions dont la nation est composée.

Dans un bon gouvernement mixte, c'est aussi la nation seule qui est souveraine, parce que la division des différentes classe d'hommes qu'elle contient [...] chacune d'elles est écutée à part et a droit de se faire entendre au lieu de voir sa voix confondue dans le tumulte universel, rejetée ou approuvée au hazard, et san dinstinction comme il arrive dans la démocratie.»⁴.

Interpretare il pensiero di Sismondi non è facile. A mio avviso per Sismondi sia nel 'governo misto' che nel 'governo rappresentativo' la sovranità è in mano alla nazione, tuttavia mentre nel primo essa è esercitata direttamente, nel secondo caso è esercitata indirettamente tramite rappresentanti: questo spiega perché il 'governo misto' e la 'democrazia' siano regimi adatti ai piccoli stati mentre il 'regime rappresentativo' sia adeguato ai grandi stati moderni. Ma c'è di più. Nel regime misto ogni classe «è ascoltata a parte» e conta veramente in base al prestigio che detiene; nel regime rappresentativo vige invece la regola della maggioranza numerica e conta di più chi è più numeroso.

E' quest'ultimo concetto che trasmette Sismondi in *Etudes sur les constitutions des peuples*

¹ J.C.L. Sismondi, *Recherches sur les constitutions des peuples libre*, [1796-1801], a cura di M. Minerbi, Genève, Droz, 1965.

² Ivi, pag. 142.

³ Ivi, pag. 126.

⁴ Ivi, pag. 127.

libres del 1836, opera che verrà tradotta anche in italiano nel 1839.

Qui Sismondi sostiene che esistono quattro tipi di costituzioni: 'monarchica', 'aristocratica', 'democratica' e ovviamente 'mista'. Successivamente Sismondi intavola un discorso nel quale si dichiara contrario «all'assoluta uguaglianza». Chi invece si dichiara a favore di questo tipo di uguaglianza, che potremmo definire *materiale*, si definisce ugualmente favorevole alla 'democrazia' oppure, in subordine, al 'governo rappresentativo', che verrebbe quindi a costituire una quinta specie di governo:

«Noi crediamo fermamente che il governo rappresentativo sia un ritrovato felice per mettere in aperto gli uomini esimii, per porgere loro occasione di cattivarsi ed anzitutto di meritare la confidenza di tutti, e per condurli al maneggio della cosa pubblica. Crediamo che questo ritrovato torni più ancora in acconcio per porre l'uno a fronte dell'altro i vari interessi, i vari sentimenti, le varie opinioni, porgendo loro il mezzo, o la voce per farsi intendere, per illuminarsi scambievolmente, per equilibrarsi, per riunirsi in un tutto che si possa riguardare come l'interesse, il sentimento, l'opinione nazionale. Crediamo che una tale istituzione giovi a formare, a promuovere e ad accertare il trionfo dell'opinione pubblica in modo che questa, nata tra tutti quelli che sanno e che sentono, elaborata dalle discussioni di quelli cui la nazione dà ascolto, si insinui nelle moltitudini e le penetri d'un pensiero comune, il quale venga poscia trasformato in legge. Crediamo infine che felici ma difficili combinazioni possano, mercè del governo rappresentativo, proteggere tutte le località, tutte le opinioni, tutte le classi di cittadini e tutti i diversi interessi. Ma se tale si è veramente lo scopo e l'ufficio del governo rappresentativo, tutto il fardaggio, tutto l'apparato di astrazioni e di supposizioni vane che tuttodi ci si pongono innanzi come se fossero i principi di questo governo, debb'essere rifiutato.»¹.

Il governo misto dunque rimane per Sismondi un modello ideale, ma anche il governo rappresentativo può essere un governo accettabile, a patto che si liberi del suo «fardaggio» cioè delle sue scorie cattive: il presupposto dell'uguaglianza materiale, il principio della maggioranza numerica in favore della sovranità dell'opinione pubblica, l'idea del suffragio universale. Infatti Sismondi ribadirà che le componenti del corpo sociale non devono essere rappresentate in base alla loro consistenza numerica, ma alla loro «intensità di volere», cioè al loro peso relativo in termini di cultura, influenza e prestigio: solo riunendosi nell'aula parlamentare le parti della società potranno manifestare quell'opinione pubblica che altrimenti sarebbe aleatoria ed impossibile da censire². Capovolgendo dunque le affermazioni di Sismondi si può arrivare a sostenere che la Nazione, finché non si riunisce 'a parlamento' non è in grado di avere un'opinione pubblica.

Questa posizione porta il giovane Giuseppe Mazzini a polemizzare aspramente contro l'autore francese in un noto dibattito³.

Secondo il celebre genovese infatti, sullo sfondo di un regime repubblicano costituito da individui indifferenziati, la Nazione è già portatrice di una sua opinione e se si avvale di rappresentanti per manifestare il suo volere, di certo non cesserà di avere una sua volontà.

Restio in un primo momento a definire 'democrazia' il regime dove la Nazione viene *rappresentata*, proprio perché la parola 'democrazia' invece rievoca echi di antichità, lentamente Mazzini si riavvicinerà al lemma, conscio del fatto che, grazie al recente

¹ J.C.L. Sismondi, *Studi intorno alle costituzioni dei popoli liberi*, Capolago, Tipografia e libreria elvetica, 1839, pag. 58.

² L. Mannori, *I nomi del 'governo rappresentativo'*, opera citata, pag. 140

³ G. Mazzini, *Sismondi's studies on free constitutions* [1838], in G. Mazzini, *Scritti editi ed inediti*, vol. VII, Imola, Galeati, 1913, pag. 220-291.

meccanismo rappresentativo, nella democrazia odierna si è davanti ad un regime definibile come «il progresso di tutti per opera di tutti sotto la guida dei migliori e dei più saggi»¹.

A fronte di vettori lessicali come governo/monarchia 'rappresentativa', 'costituzionale', e 'governo misto', per ora il grande assente della nostra narrazione è l'aggettivo 'parlamentare'. Per esempio se prendiamo in considerazione il *Vocabolario universale italiano* edito da Tramer a partire dal 1829, mentre si dà molta rilevanza al verbo 'parlamentare', cioè arrivare a prendere una decisione riunendosi in un consesso, l'aggettivo 'parlamentario' è utilizzato in senso assolutamente atecnico in quanto non indica un particolare regime politico, ma semplicemente ciò «che è del parlamento, che appartiene al parlamento»².

L'aggettivo conserverà la sua atecnicità per lungo tempo e solo negli anni Ottanta dell'Ottocento le cose cambieranno definitivamente.

Ultimo lemma degno di nota è 'governo consultativo', marcatore che si aggiunge al dibattito sulle forme di governo negli anni Quaranta. Sebbene fin dai primi anni dopo la Restaurazione si fosse parlato molto, soprattutto nel Mezzogiorno, di governi affiancati da Consigli o Consulte di vario genere, il sintagma 'governo consultativo' o 'monarchia consultiva' o 'consultativa' diventa predominante nel linguaggio pre-quarantottesco grazie all'opera *Del primato morale e civile degli italiani*, scritta nel 1843 da Vincenzo Gioberti (1801-1852).

Questa forma 'consultativa', che, ad onor del vero, riscuoterà poco successo se si eccettua il contesto politico della prima guerra di indipendenza italiana, sta ad indicare una via di mezzo tra l'assolutismo ed il regime rappresentativo. Caratteristica principale del regime consultativo è la presenza di corpi intermedi semi-elettivi che «non partecipano al potere sovrano», ma «tirano tutta la loro giurisdizione dal beneplacito libero e revocabile del principe»³.

La presenza di queste «assemblee di migliori» avrebbe contribuito a costituire uno Stato municipale, punto di partenza per arrivare ad un 'governo deliberativo', cioè un governo nel quale il Principe riconosce di buon grado e accetta l'influenza del popolo nella cosa pubblica.

A causa degli eventi del 1848 questo progetto neoguelfo non fu mai realizzato e il sintagma 'governo consultativo' non ritornerà più ad affermarsi nel prosieguo.

In conclusione possiamo affermare che anche questo terzo sostrato del fondale del fiume del linguaggio non si pone in netto contrasto con il precedente.

Infatti i tre sostrati linguistici che abbiamo individuato non sono compartimenti stagni, anzi sono strati permeabili che si sedimentano uno sull'altro: le idee, i concetti e i lemmi che si sviluppano in ognuno di essi spesso filtrano e si ritrovano anche negli strati successivi.

Ovviamente in questo terzo sostrato riguardante il periodo napoleonico e il periodo successivo alla Restaurazione la cultura giuridica tende innanzi tutto a liberarsi delle ideologie rivoluzionarie: questo è particolarmente visibile con il lemma 'repubblica'. Esso perderà molti dei suoi significati positivi e, proprio per segnare una frattura con le vestigia rivoluzionarie, i commentatori dell'inizio del secolo preferiranno dare al 'governo libero' una veste monarchica.

Tuttavia è l'idea della rappresentanza, frutto anch'essa della rivoluzione, che viene a riproporsi con forza anche nel primo Ottocento e permarrà ovviamente anche nella seconda metà del

¹ G. Mazzini, *Pensieri sulla democrazia in Europa*, [1846-47], a cura di Salvo Mastellone, Milano, Feltrinelli, 1997.

² *Vocabolario universale italiano*, Napoli, società tipografica Tramer e C., quinto tomo, 1835, pag. 65.

³ V. Gioberti, *Del primato morale e civile degli italiani*, Bruxelles, Meline, Cans & C., 1843, tomo I, pag.158.

secolo: idea che però dovrà appunto immettersi in un contenitore istituzionale monarchico.

Il popolo avrà diritto a prendere parte alla funzione legislativa attraverso i suoi rappresentanti, tuttavia dovrà comunque condividere tale potere sia con una camera alta non elettiva, sia con il Sovrano, cui spetta anche il potere esecutivo.

Da questo momento in poi quella forma di governo proposta per esempio nelle Chartes francesi del 1814 e del 1830, e ricalcata successivamente dallo Statuto Albertino, verrà sì indicata con il termine 'monarchia costituzionale', ma anche con 'governo rappresentativo' e 'sistema rappresentativo', sintagmi emersi proprio nel precedente periodo rivoluzionario. Inoltre questa forma di governo non individua solo una serie di rapporti tra Esecutivo e Legislativo, ma si basa anche sul rispetto dei diritti individuali, sulla separazione dei poteri, sull'equilibrio costituzionale tra i vari elementi sovrani. In questo caso dunque il quadro concettuale che viene ancora una volta riutilizzato è quello del 'governo misto', un costrutto che, sebbene molto risalente nel tempo, non era mai stato abbandonato del tutto dalla cultura giuridica. Già negli anni Venti in Italia comincia a farsi strada quello che abbiamo definito "il filone balbiano", una corrente di pensiero che associa il 'governo costituzionale-rappresentativo' e il 'governo misto' e che, come vedremo, si intensificherà nel corso degli anni '50-'70.

Dunque il 'governo misto' è l'ideale filo rosso che collega tutti e tre i sostrati linguistici pre-statutari: teorizzato dalle grandi *auctoritates*, sopravvive fino al Settecento dove viene avversato, per motivi speculari, sia dagli assertori dell'assolutismo illuminato, sia dalla maggior parte dei patrioti italiani del triennio rivoluzionario, per poi ritornare in auge dopo la Restaurazione in un'ottica in cui si predilige una compartecipazione del potere, della sovranità. In conclusione, se la forma di governo tratteggiata dallo Statuto Albertino, verrà indicata nella seconda parte dell'Ottocento con lemmi sinonimici anche molto diversi quali 'monarchia costituzionale', 'governo rappresentativo', 'monarchia mista', 'monarchia temperata' ecc. ciò a mio avviso è dovuto alla stratificazione linguistica a cui si è giunti nei decenni precedenti.

Capitolo 2. Dal 1848 all'avvento della Sinistra Storica: dal 'governo misto' al 'governo rappresentativo'

2.1 La concessione dello Statuto: la forma di governo tra linguaggio e modelli costituzionali

Lo Statuto Albertino viene concesso da Re Carlo Alberto ai 'regnicoli' dello Stato sabauda il 4 marzo 1848 con «lealtà di Re e con affetto di padre», come recita pomposamente il preambolo della nuova carta costituzionale. Esso corona tutta una serie di timide riforme politico-amministrative che erano state introdotte nel Regno di Sardegna nei mesi e negli anni precedenti, tuttavia, è bene sottolineare sin da subito che, memore dei moti del '21 in cui era stato oborto collo coinvolto, Carlo Alberto si mostra restio a compiere questo cambiamento epocale. La situazione internazionale agli inizi del 1848 sembra peggiorare rapidamente e sul sovrano vengono esercitate varie pressioni: a Genova scoppiano tumulti popolari contro i gesuiti che celano insoddisfazioni contro la dinastia regnante; sia il consiglio comunale torinese che la stampa della capitale (capeggiata da Cavour direttore de «Il Risorgimento») non nascondono le loro simpatie liberali; il 29 gennaio il Re delle Due Sicilie decide di concedere una costituzione, seguito a ruota dal Granduca di Toscana e addirittura dal sommo pontefice Pio IX; infine, il 25 febbraio, in Francia verrà proclamata la Seconda Repubblica. Carlo Alberto esita di fronte a tutto ciò, probabilmente pensa anche ad abdicare in favore del giovane figlio, ma alla fine si lascia convincere dai suoi ministri e dai suoi collaboratori più stretti: paradossalmente l'unico modo per mantenere lo status quo è fare delle concessioni, ottrando una carta costituzionale, magari ispirata al modello francese, che contenga principi rappresentativi. Si tratta di una decisione improcrastinabile, d'altra parte il tempismo in politica è tutto. Così lo incalza il primo ministro Borrelli riferendosi ad una futura Costituzione: «Bisogna darla, non lasciarsela imporre; dettare le condizioni, non riceverle; bisogna avere il tempo di scegliere con calma i modi e l'opportunità, dopo aver promesso di impiegarli»¹.

Il da farsi è presto deciso: aspettare troppo sarebbe deleterio dal momento che il vessillo della Repubblica e il labaro dell'Anarchia potrebbero presto sventolare sui pennoni del palazzo reale torinese. Perciò l'unico modo per resistere è anticipare i tempi: l'8 febbraio, dopo un Consiglio di Conferenza fiume durato sette ore e aperto sia ai ministri, sia ad altre eminenti personalità², viene emanato un proclama che illustra in appena 14 stringati articoli i futuri principi del «governo rappresentativo» (parole del proclama) che sarà alla base del nascento Statuto. Tra

¹ dal processo verbale della seduta del Consiglio di conferenza n. 6, tenuta il 3 febbraio 1848, in L. Ciaurro, *Lo Statuto Albertino illustrato dai lavori preparatori*, Roma, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1996, pag. 114. Nell'opera sono contenuti i processi verbali delle sedute del Consiglio di conferenza che vanno dal 16 settembre 1847 al 4 marzo 1848. Tali verbali sono integralmente tradotti in italiano dagli originali francesi da Marina de Marte, proprio in occasione della realizzazione del volume di Ciaurro (precedentemente se ne possedeva solo traduzioni parziali).

² Al Consiglio di conferenza del 7 febbraio, oltre ai 7 ministri, partecipano ben 10 eminenti personalità espressamente invitate dal sovrano. Tutti i componenti possono essere considerati dei moderati anche se tra loro vi sono coloro apertamente favorevoli alle riforme (Alfieri di Sostegno), i tiepidamente favorevoli (Des Ambrois, Sclopis, Gallina), i dubbiosi o frenatori, ovvero coloro che ormai sono rassegnati ad accettare le istituzioni rappresentative per evitare eventuali moti rivoluzionari (Coller, Gromo, San Marzano, Broglia). Molto più significative delle presenze sono le assenze: il sovrano infatti non convoca esponenti delle due posizioni più estreme. Spiccano così le assenze sia di esponenti apertamente contrari al regime rappresentativo, come il conte Solaro della Margherita, sia dei simpatizzanti liberali nelle personalità di Camillo di Cavour, Lorenzo Valerio, Giacomo Durando, rispettivamente direttori de «Il Risorgimento», «La Concordia», «L'Opinione».

l'emanazione del proclama e la promulgazione della carta le sedute del Consiglio di Conferenza sono soltanto cinque, per cui la maggior parte dell'attività costituente viene svolta al di fuori di esso in riunioni informali a cui partecipano i ministri ma non il monarca e che presumibilmente vengono tenute ogni due giorni circa: di esse non abbiamo resoconti ufficiali¹.

Lo Statuto Albertino viene pubblicato ufficialmente il 5 marzo 1848, a Torino in italiano e a Chambéry nell'originale francese. L'accoglienza è piuttosto tiepida, per non dire fredda.

E' la compagine liberale, per di più esclusa dalla fase costituente, quella che rimane più delusa, tanto che il 10 marzo Cavour è costretto a scrivere un breve articolo sul suo giornale per calmare le acque². Nell'apologia cavouriana lo Statuto racchiude «tutti i più grandi principi delle libere istituzioni», come per esempio il principio elettivo. Per cui non deve spaventare la parola IRREVOCABILE, scritta nel preambolo della carta: ciò significa che d'ora in avanti in Piemonte, come del resto in Inghilterra, sarà in vigore la cosiddetta *onnipotenza parlamentare*, ovvero il Re non potrà apportare modifiche allo Statuto di sua spontanea iniziativa, ma solo con l'approvazione della Nazione stessa, impersonata, o meglio *rappresentata*, dai membri del Parlamento, in virtù di una sorta di "patto" che ormai il Sovrano ha sottoscritto con il popolo. Cavour dunque apprezza quanto è stato fatto finora, ma non nega la possibilità che in futuro si potranno apportare dei «miglioramenti».

Cambiamenti dunque, ma riguardo a quale aspetto dello Statuto?

Come ammette Paolo Colombo³, sul banco degli imputati non può che finire la forma di governo tratteggiata dallo Statuto stesso. Infatti se Cavour nel suo articolo si dimostra un attento conoscitore della realtà inglese, tirando in ballo un concetto vetusto e raffinato come quello dell'onnipotenza parlamentare (direttamente discendente dal *King in Parliament*), di certo avrebbe gradito maggiore precisione nella definizione della forma di governo, magari specificando proprio la natura del rapporto tra il Re ed i ministri.

Ecco il nocciolo della questione che ci interessa dipanare, sia dal punto di vista sostanziale che dal punto di vista lessicale: la forma di governo statutaria.

Rispetto alla descrizione della forma di governo, il testo albertino si dimostra scarno e conciso, in quanto essa è desumibile da pochi articoli. Il verbo 'desumere' non è impiegato a caso, poiché gli articoli descrivono il minimo indispensabile e il lettore deve usare ago e filo per ricucire intuitivamente le varie disposizioni e *desumerne* per l'appunto un quadro completo. Nonostante ciò, a mio modo di vedere, risulta apprezzabile il tentativo definitorio dei costituenti che all'art. 2 stabiliscono che «Lo Stato è retto da un Governo Monarchico Rappresentativo», tuttavia molto più fumoso si rivela l'effettivo funzionamento dell'impianto costituzionale. Infatti a fronte di un sovrano, dotato di ampie prerogative, che partecipa al potere legislativo insieme alla Camera dei Deputati e al Senato (art. 3) attraverso la sanzione e la promulgazione delle leggi (art. 7) e che detiene esclusivamente il potere esecutivo (art. 5), è chiaro che quest'ultimo verrà esercitato non da lui in prima persona in quanto irresponsabile, ma da ministri, costoro definiti sì *responsabili* (art. 67), e che il sovrano stesso potrà nominare e revocare ai sensi dell'articolo 65. Inoltre, ai sensi dell'articolo 9, al sovrano è permesso anche di sciogliere la camera dei Deputati purché ne venga convocata un'altra nel termine di quattro mesi.

¹ P. Colombo, *Con lealtà di re e con affetto di padre : Torino, 4 marzo 1848: la concessione dello Statuto albertino*, Bologna, Il Mulino, 2003, pag. 101.

² C. Cavour, *Contro i critici malevoli dello Statuto*, in «Il Risorgimento», anno I, 10 marzo 1848, n. 63, in G. Falco, *Lo Statuto albertino e la sua preparazione*, Roma, Capriotti, 1945, pag. 305-308.

³ P. Colombo, opera citata, pag. 119.

Gli articoli statutarî sono soggetti ad interpretazioni diverse perché non è specificato:

1) l'effettivo rapporto tra i ministri ed il Re : quest'ultimo è completamente libero nella scelta di quelli che diverranno a tutti gli effetti i *suoi* ministri, oppure egli per la nomina dovrà tener conto anche degli equilibri della camera rappresentativa, optando per quelle figure che godono sì della sua fiducia ma che contemporaneamente sono anche supportate dalla fiducia della maggioranza parlamentare?

Oltre a tacere importanti delucidazioni sul rapporto di fiducia tra Re e ministri, lo Statuto non fa neanche menzione di un organo collegiale costituito dagli stessi ministri, né tanto meno di una figura di *primus inter pares* o *primus super pares* che possa coordinare o dirigere i lavori di tale organo;

2) l'altra faccia della medaglia riguarda la questione della responsabilità. Ai sensi dell'art. 67 « i ministri sono responsabili » ma verso chi? Si tratta di un quesito strettamente connesso a quello precedente poiché non è specificato se essi siano responsabili solo verso il Re, solo verso il Parlamento, verso entrambe queste istituzioni oppure verso il popolo, questo sconosciuto. In più non è specificato se esista una sorta di responsabilità collettiva che l'intero gabinetto ha nei confronti di un determinato organo (Re o camera dei deputati) oppure se il rapporto fiduciario sia un rapporto "tra singoli" ovvero tra il singolo ministro ed il suo Re. Inoltre non è specificato di che tipo sia la responsabilità ministeriale. E' facilmente intuibile che i ministri siano responsabili penalmente per gli eventuali abusi penali, civili e amministrativi che compiono mentre sono in carica. In questo caso (art. 47) la Camera dei Deputati ha il diritto di accusarli e di tradurli in giudizio dinanzi all'Alta corte di giustizia. Tuttavia ci si domanda se costoro siano anche responsabili politicamente per le scelte compiute, dato che, essendo il sovrano irresponsabile, devono controfirmarne ogni atto politico-amministrativo. Ed ancora, appurata questo tipo di responsabilità politica, verso chi si esplica ed eventualmente chi la sanzionerà?

Tali interrogativi afferiscono ad un campo concettuale che la scienza politica di stampo tardo novecentesco ha definito 'forma di governo'. Con essa si analizza il modo in cui si distribuisce il potere politico fra i vari organi dell'ordinamento costituzionale, tenendo ben presente quale organo detenga il potere di indirizzo, ovvero quel potere di dettare una linea di condotta politica che coinvolga l'intera comunità.

E' alla luce di questi quadri concettuali contemporanei che ai nostri occhi la forma di governo che emerge dallo Statuto può sembrare ambigua. Infatti in un primo caso può essere considerato il Re l'organo prevalente dell'impalcatura istituzionale: è lui che sceglie i *suoi* ministri non tenendo conto delle maggioranze parlamentari. Questi ultimi sono solo responsabili politicamente nei suoi confronti: così, utilizzando un lessico a noi "vicino", avremo una forma di governo 'costituzionale pura'. Altrimenti se consideriamo che il potere di indirizzo sia dettato congiuntamente dal Re (tramite il Gabinetto) e dal Parlamento, si realizzerà un assetto politico in cui il Re nomina ministri coloro che godono sia della sua fiducia che di quella della maggioranza parlamentare e sono responsabili politicamente verso entrambi: avremo quella che più volte è stata definita una forma di governo 'parlamentare dualistica'. Addirittura si può immaginare anche che il re non abbia nessuno spazio di manovra e nomini ministri coloro che in un certo qual senso "gli vengono imposti", in quando forti della fiducia della maggioranza parlamentare: in questo caso avremo una ulteriore configurazione della forma di governo, che potremmo definire 'parlamentare monistica'. In questa terza ipotesi i ministri sarebbero responsabili solo verso la maggioranza della camera dei rappresentanti e di conseguenza solo verso il popolo: è la camera dei rappresentanti, ed in particolare la

maggioranza al suo interno, che detiene in questo caso il potere di indirizzo politico a scapito del sovrano. Si può immaginare dunque che in questa ultima configurazione il governo non si presenti più come “governo del re” ma come un organo collegiale costituito dall’insieme dei Ministri e distinto dal Sovrano, un corpo cioè con una propria identità, istituzionalizzato, che esercita l’azione di governo seguendo strettamente solo i dettami della maggioranza parlamentare e prendendo talvolta esso stesso l’iniziativa politica tramite gli stessi Ministri ed il Capo del Governo.

Molti giuristi, storici o comunque osservatori si sono domandati, non solo sul finale dell’Ottocento ma anche nel corso del Novecento e ancora oggi, quali fossero gli intenti dei costituenti piemontesi riguardo alla forma di governo: avevano in mente di realizzare una forma ‘costituzionale pura’ oppure una forma ‘parlamentare’ (dualistica o monistica)?

Il paradigma storiografico che si è sviluppato con più forza è stato quello della *rapida parlamentarizzazione*: secondo molti autori infatti lo Statuto descriveva una forma di governo ‘costituzionale pura’ che poi per necessità o per convenzione si era evoluta verso una forma di ‘governo parlamentare’¹.

A mio avviso, tralasciando per un attimo la questione della rapida parlamentarizzazione (su cui comunque ritorneremo successivamente), ha poco senso analizzare la forma di governo della carta albertina impiegando concetti quali quello di ‘governo parlamentare’ o ‘governo costituzionale puro’ che emergeranno concretamente solo nell’ultima parte del Diciannovesimo secolo e di cui i costituenti piemontesi, anche alla luce del quadro lessicale e semantico presentato nel precedente capitolo, potevano avere solo una vaga idea. La domanda che ci poniamo è dunque questa: *ha un senso analizzare un certo periodo storico sfruttando concetti che in quel periodo storico ancora non erano stati ponderati? Mutatis mutandis* e adottando metafore sportive, è come se si tentasse di spiegare le regole

¹ in *Sul fondamento giuridico del governo parlamentare in Italia*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 6 (1914), pag. 439-468, l’avvocato Luigi Raggi sostiene che per moltissimo tempo tra i giuristi italiani era *opinio communis* che lo Statuto delineasse una forma costituzionale pura, evolutasi poi, per tutta una serie di evenienze, in una forma parlamentare. Citiamo qui alcuni dei giuristi più autorevoli che egli riporta: T. Arabia, *Trattato di diritto costituzionale e amministrativo*, Napoli, C. Poerio, 1878; A. Brunialti, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, Torino, UTET, 1896; G. Arangio-Ruiz, *Storia costituzionale del Regno d’Italia (1848-1898)*, Firenze, Civelli, 1898; A. Morelli, *La funzione legislativa*, Bologna, Zanichelli, 1893; A. Longo, *Della consuetudine come fonte del diritto pubblico (costituzionale e amministrativo)*, in «Archivio di diritto pubblico», 2 (1892) pag. 241-308 e pag. 401-436; A. Ferraciu, *Contributo allo studio della funzione regia nel governo di gabinetto*, in «Il Filangieri» 27(1902), pag. 1-64; V. Miceli, *Carattere giuridico del governo costituzionale, con speciale riguardo al diritto positivo italiano*, Perugia, Tip. Umbra, 1894; G. Arcoleo, *Diritto Costituzionale*, [1907], in *Le Opere di Giorgio Arcoleo*, a cura di G. Paulucci di Calboli e A. Casulli, vol. III, Milano Mondadori, 1935.

L’idea della parlamentarizzazione inoltre si è riproposta anche in contributi di giuristi e storici a noi più vicini: O. Ranelletti, *Istituzioni di diritto pubblico. Il nuovo diritto pubblico italiano*, Padova, Cedam, 1935⁵; M.S. Giannini, A.C. Jemolo, *Lo Statuto Albertino*, Firenze, Sansoni, 1946; A. Caracciolo, *Il parlamento nella formazione del regno d’Italia*, Milano, Giuffrè, 1960; G. Perticone, *Il regime parlamentare nella storia dello statuto albertino*, Roma, Edizioni dell’Ateneo, 1960; L. Lettieri, *La responsabilità politica dei ministri*, in *Studi sulla costituzione*, Milano, Giuffrè, 1958; E. Flora, *Lo statuto albertino e l’avvento del regime parlamentare nel regno di Sardegna*, in «Rassegna storica del Risorgimento», 54 (1958), pag. 26-38; C. Ghisalberti, *Storia delle costituzioni europee*, Torino, ERI, 1964; M. Bertolissi, R. Menghelli, *Lezioni di diritto pubblico generale*, Torino, Giappichelli, 1993; G. Spadolini, *Introduzione. Il parlamento nella storia d’Italia*, in *Il Parlamento italiano 1861-1988*, Milano, Nuova CEI, 1988; P. Biscaretti di Ruffia, *Statuto Albertino*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1990, Vol. XLIII; A. Pizzorusso, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, Edizioni de Il foro italiano, 1978.

del calcio storico fiorentino utilizzando non solo i concetti ma anche i lessici tipici del calcio o del rugby moderni: una operazione del tutto legittima finché serve a far capire sul momento ai nostri contemporanei i rudimenti dell'antico giuoco, sfruttando nozioni mutate da sport odierni che già conoscono, ma in definitiva risulta una operazione fine a se stessa e con una bassa rilevanza storica dal momento che non si troveranno mai documenti risalenti al Cinquecento riportanti menzioni di 'fuorigioco', 'goal', 'dribblig', 'mischie', ecc.

Si tratta della stessa tematica che ha sollevato il già citato Otto Brunner nel suo *Terra e potere*: un certo "oggetto" deve essere descritto utilizzando lemmi, concetti e schemi mentali propri del periodo in cui tale "oggetto" viene ponderato, altrimenti si potrebbe andare in contro ad anacronismi e a mistificazioni storiografiche.

La riflessione brunneriana può essere applicata concretamente anche al nostro ragionamento sulla forma di governo tratteggiata dalla Statuto Albertino. Come nota Luca Mannori¹, nel ricostruire la realtà dell'esperienza statutaria bisogna sforzarsi di usare lemmi, concetti e mentalità caratteristiche che appartenevano a quella realtà ed evitare al contrario di sfruttare categorie afferenti al patrimonio concettuale della scienza politica moderna per descrivere situazioni passate.

Alla luce di queste osservazioni, in linea con i dettami della *Begriffsgeschichte*, si intuisce come risulti incoerente dover decidere se la forma di governo statutaria fosse una 'monarchia costituzionale pura' oppure una forma 'parlamentare': si tratta infatti di due lemmi (con relativi concetti) mai esplicitati nei processi verbali delle sedute del Consiglio di conferenza piemontese immediatamente precedenti alla concessione dello Statuto. Da tali verbali non solo è possibile avere delucidazioni in merito ai modelli costituzionali tenuti a mente per costruire l'intero impianto statutario, ma è possibile anche avere precise informazioni sui sintagmi lessicali usati per indicare la forma di governo.

Come già accennato in precedenza, i primi giorni di febbraio che portano al famoso proclama dell'8 del mese, in cui si promette l'instaurazione di un «compiuto sistema di governo rappresentativo», sono giorni concitati. Carlo Alberto infine accetta la concessione di una Carta, purché ministri e collaboratori si occupino di un progetto «nel quale si avesse cura di non imitare le altre nazioni in modo servile»². In realtà i riferimenti al modello costituzionale francese del 1830, che paradossalmente in quel momento stava ormai soccombendo, sono numerosi e trasversali agli schieramenti interni del Consiglio: per il Conte Avet una costituzione moderata come quella di Francia indebolirebbe i nemici della pace interna³; Des Ambrois ritiene che una camera di Pari di nomina reale come quella francese possa aiutare l'equilibrio dei poteri⁴; il conte Gallina sostiene che il Piemonte ha sempre subito dalla Francia una positiva influenza nelle faccende politico-amministrative, per cui sarebbe logico instaurare il sistema rappresentativo che per l'appunto trova le sue radici oltralpe⁵; il conte de la Tour sostiene che in Francia vige il «sistema rappresentativo» importato a sua volta dall'Inghilterra: egli considera la costituzione francese «come quella che presenta meno inconvenienti» e per

¹ L. Mannori, *Il governo dell'opinione. Le interpretazioni dello Statuto Albertino dal 1848 all'Unità*, in «Memoria e Ricerca», n.35, settembre-dicembre 2010, pag. 83-104.

² Processo verbale della seduta del Consiglio di Conferenza del 3 febbraio 1848, in L. Ciaurro, *Lo Statuto Albertino*, opera citata, pag.121.

³ Ivi, pag. 119.

⁴ Processo verbale della seduta del Consiglio di Conferenza del 7 febbraio 1848, in L. Ciaurro, *Lo Statuto Albertino*, opera citata, pag. 134.

⁵ Ivi, pag. 126.

questo sarebbe opportuno adottarla¹; il sigillo finale lo mette il Primo Ministro Borrelli: ormai siamo arrivati ad un punto di non ritorno per cui non si può tardare nel concedere una costituzione, ma «se si deve adottare una Costituzione, perché non prendere la più monarchica, la più studiata da sessanta anni?»², da qui la sua preferenza per la costituzione francese.

Il modello della costituzione inglese, da cui i modelli francesi traggono inevitabilmente spunto, rimane sullo sfondo, ma come tradurre in prescrizioni pratiche una costituzione che trova riscontri nei cuori e nelle menti del popolo inglese ma non è scritta da nessuna parte? Meglio dunque rifarsi a modelli più concreti come per l'appunto le Chartes francesi del 1814 e del 1830 e la costituzione belga del 1831 (di cui circa il 35% degli articoli deriva a sua volta dalle medesime carte francesi³). Quindi, dal punto di vista della forma di governo, lo Statuto Albertino non mostra particolari segni di originalità, anzi, un gran numero di articoli risultano essere traduzioni letterarie di omologhe disposizioni francesi o belghe.

Così gli articoli 13 e 15 della Carta del 1814, gli articoli 13 e 14 della Carta del 1830 e gli articoli 26, 29 e 63 della Costituzione belga del 1831 costituiscono la base sostanziale su cui si impianterà la forma di governo statutaria: in essi si ribadisce che mentre il potere legislativo viene esercitato collettivamente dal re e dalle camere rappresentative, il potere esecutivo appartiene solo al Re che lo esercita tramite i *suoi* ministri, che sono responsabili. Ritroveremo queste disposizioni negli articoli 3, 5 e 67 dello Statuto piemontese.

Inoltre l'articolo 65 della costituzione belga stabilisce che il re nomina e revoca e i suoi ministri: disposizione che sarà letteralmente tradotta in italiano, e per giunta inserita sempre all'articolo 65, anche nella neonata costituzione piemontese.

Paolo Colombo sottolinea il fatto che «nella carta albertina finisce per essere più rilevante quel che manca di quel che c'è⁴». Per quanto riguarda la forma di governo questo non ci sembra del tutto veritiero, ma cerchiamo di spiegarci meglio. Tale forma di governo emula perfettamente quei modelli costituzionali ottriatati, immediatamente successivi alla restaurazione post-napoleonica. In effetti non vi è specificato il rapporto tra ministri e Re o tra ministri e maggioranza parlamentare. Ciò, però, non viene omissivo volontariamente, ma viene tralasciato perché nessuno aveva mai pensato di codificare tale rapporto e quindi, alla base di questa omissione, non vi è a mio avviso una scelta volontaria, ma una sorta di *inerzia giuridica* che giustifica quell'atteggiamento di isomorfismo costituzionale adottato dai costituenti piemontesi. In sostanza non si specifica quel rapporto perché prima di allora non si era mai specificato e non si voleva assolutamente sganciarsi dalla tradizione. Per i moderati costituenti piemontesi dunque quelle disposizione riportate nello Statuto erano già sufficienti di per sé a inquadrare un certo assetto costituzionale.

Inoltre secondo Maurizio Fioravanti⁵, lo Statuto, come del resto la costituzione di Cadice, le Carte francesi e quella belga, si inserisce a pieno titolo nella cosiddetta fase del costituzionalismo liberale: fase inaugurata nel 1748 con lo *Spirito delle Leggi* di Montesquieu

¹ Ivi, pag. 130.

² Ivi, pag. 132.

³ S. Furlani, *L'influenza della Costituzione e dell'ordinamento costituzionale belga del 1831 sulla stesura dello Statuto e di altri testi Istituzionali fondamentali nel Regno di Sardegna nel 1848*, in «Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari», 1986, n.2, pag. 111-201, specialmente pag. 113.

⁴ P. Colombo, opera citata, pag. 118.

⁵ M. Fioravanti, *Lo Statuto e il costituzionalismo dell'età liberale*, in Id., *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 821-831.

che arriva fino alla metà del Novecento. Tale costituzionalismo prevede come modello una forma di governo moderata e bilanciata, come quella vigente in Inghilterra, in cui si instaura un benefico equilibrio dualistico: essa non si ispira direttamente né al principio monarchico, né al principio democratico, ma si basa essenzialmente sulla divisione e sul bilanciamento dei poteri (e quindi della sovranità) in modo tale che Esecutivo e Legislativo, spettanti ad organi diversi, si controllino e si “frenino” a vicenda. Così in Inghilterra (come in Francia ed in Piemonte) la funzione legislativa è condivisa tra tre organi e quella esecutiva spetta al Re e ai suoi ministri, in modo tale che non prevalga né il principio monarchico, dando vita ad un nuovo Sovrano assoluto, né quello democratico, che avrebbe relegato il Re ad un mero ruolo notarile e avrebbe consegnato l’indirizzo politico del paese alla maggioranza della camera rappresentativa supportata dal dogma della sovranità popolare.

Allo Statuto dunque dal punto di vista della forma di governo non manca nessuno di questi elementi *tradizionali*, anche se, e qui diamo ragione a Paolo Colombo, ispirandosi a modelli costituzionali così vetusti, la costituzione albertina “nasce già vecchia”. La costituzione francese del 1848 infatti è molto più avanzata dal punto di vista dei diritti e dei doveri dei cittadini, affermando la sovranità nazionale e istituendo il suffragio universale. Tuttavia dal punto di vista dell’ingegneria costituzionale, il ritorno alla rigida separazione dei poteri con un’unica assemblea legislativa e un Presidente che detiene il potere esecutivo, entrambi eletti sì a suffragio universale, ma senza alcun mezzo per risolvere i conflitti che potevano sorgere fra di loro (il presidente non può sciogliere l’Assemblea, né l’Assemblea può revocare il Presidente), costituisce un rilevante passo indietro per la Francia. Infatti neanche il tentativo di parlamentarizzazione del sistema intrapreso da Odilon Barrot potrà evitare il colpo di stato¹.

I costituenti piemontesi volevano scongiurare assolutamente una rivoluzione, un tracollo del sistema: a maggior ragione, era opportuno scegliere il male minore e quindi la strada che portava alla tradizionale forma di governo francese sembrava la più praticabile.

Se dunque dal punto di vista sostanziale non si può parlare di innovazioni, qualcosa di analogo, ma con dei distinguo, avviene anche dal punto di vista lessicale.

La maggior parte dei partecipanti al Consiglio di Conferenza sembra propensa ad adottare il modello costituzionale francese, ma questo modello con quali sintagmi lessicali viene indicato? Nel Consiglio di Conferenza del 7 febbraio del 1848, il gruppo di moderati, più o meno *narrow minded*, che si riunisce per delineare la forma di governo del futuro Statuto usa un linguaggio in linea con gli stilemi lessicali del tempo.

Dai resoconti del consiglio del 7 febbraio (ma anche da quelli immediatamente precedenti e successivi)² infatti emergono espressioni come ‘regime costituzionale’, ‘forme rappresentative di governo’, ‘regime rappresentativo’, ‘sistema rappresentativo’, ‘governo rappresentativo’, ‘forma costituzionale’, ‘governo costituzionale’, ‘sistema costituzionale’. Come si vede la forma di governo francese, e poi statutaria, viene definita con tutta una serie di sintagmi sinonimici: si tratta dunque di una forma di governo che già a questa altezza viene indicata con molti nomi tra cui spiccano i sinonimi ‘rappresentativo’ e ‘costituzionale’. Tra i numerosi lemmi però non troviamo né monarchia o governo ‘costituzionale puro’ né monarchia o governo ‘parlamentare’.

Col primo termine facciamo riferimento a quelle forme di governo in cui il principio

¹ M. Duverger, *Le costituzioni della Francia*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1984, pag. 85 e sgg.

² Sono stati presi in esame i processi verbali delle sedute del Consiglio di conferenza piemontese dal 16 settembre 1847 al 4 marzo 1848, in L. Ciaurro, *Lo Statuto Albertino*, opera citata.

monarchico prevale nell'impianto costituzionale come succederà in Prussia e nel Secondo Reich tedesco. In questo periodo non si parla di forma 'costituzionale pura' né a livello lessicale né concettuale, ma se ne discuterà soprattutto a ridosso degli anni Ottanta e Novanta in seguito alla ricezione in ambito italiano delle riflessioni di giuristi di lingua tedesca come Johann Caspar Bluntschli (1808-1881): si tratta quindi di una nozione che i costituenti francesi e piemontesi non potevano conoscere (per lo meno non in questi termini, giacché fin dall'antichità esistevano regimi politici in cui il Sovrano deteneva, e talvolta abusava, delle sue prerogative).

Discorso a parte merita invece il lemma 'parlamentare'.

Come abbiamo visto nel capitolo precedente, l'aggettivo 'parlamentare' esiste già "graficamente", ma ha un significato squisitamente atecnico. Se nel linguaggio corrente indica genericamente "ciò che è del parlamento", nel campo più specificatamente costituzionale va ad indicare semplicemente tutte le forme di governo in cui è presente un *parlamento*. Sono 'parlamentari' tutti quegli assetti costituzionali in cui vi è un'assemblea elettiva, un Parlamento. Siamo quindi molto lontani dal significato odierno dell'aggettivo 'parlamentare' che denota quello specifico assetto politico in cui il Governo per mantenersi in carica deve godere della fiducia della maggioranza dell'assemblea elettiva.

Il lemma 'parlamentare' veicola un significato debole in quanto non specifica la natura della forma di governo (come nel caso di 'rappresentativo' o 'costituzionale'), ma solamente ne denota un funzionamento meccanico inevitabile. Infatti ogni 'governo rappresentativo' o 'costituzionale' è necessariamente anche un 'governo parlamentare' poiché per rappresentare il popolo è necessario che gli eletti si riuniscano in un parlamento: l'essere *parlamentare* è diretta conseguenza dell'essere *rappresentativo*. L'aggettivo 'parlamentare' così ricopre un ruolo di secondo piano sulla scena politica anche se, come vedremo, proprio in virtù della sua funzione meccanica, spesso e volentieri sarà usato come sinonimo di 'governo rappresentativo' o 'governo costituzionale'. Per questo ci sembra piuttosto debole la tesi sostenuta da Guido Lucatello¹ che, pur ammettendo la sinonimità delle espressioni 'governo rappresentativo' e 'governo parlamentare', sostiene che quest'ultimo termine non fosse stato usato nelle discussioni del Consiglio in quanto espressione sgradita al Re. A mio avviso tale espressione non veniva usata perché ancora veicolatrice di un significato atecnico e quindi poco calzante ai fini della discussione all'interno del consesso degli eminenti piemontesi. A riprova del fatto che l'aggettivo 'parlamentare' è molto meno pregno di significato rispetto agli aggettivi 'rappresentativo' o 'costituzionale', ricordiamo che tale termine non viene neanche inserito nell'articolo 2 dello Statuto, quell'articolo che nell'ottica dei costituenti doveva dare un nome alla loro "creazione": lo Stato non è retto a 'governo parlamentare', ma «Lo Stato è retto da un Governo Monarchico Rappresentativo», emulando di fatto la neonata costituzione napoletana che all'articolo 1 recita « Il reame delle Due Sicilie verrà d'oggi innanzi retto da temperata monarchia ereditaria costituzionale sotto forme rappresentative».

Dunque ecco un importante tratto che caratterizza la fase costituente piemontese: per indicare la forma di governo i costituenti utilizzano un lessico tradizionale, un pool di termini che già circolavano all'epoca. Tuttavia conferiscono ad uno di quei termini, 'governo rappresentativo', o nella sua variante 'governo monarchico rappresentativo', una dimensione nuova, inserendolo in documenti ufficiali (come il proclama dell'8 febbraio) e addirittura in una

¹ G. Lucatello, *Sulla forma del governo monarchico costituzionale prevista dallo Statuto albertino*, in «Diritto e Società», 1996, n.4, pag. 583-599.

Costituzione, che tra alti e bassi, rimarrà formalmente in vigore fino a metà del Ventesimo secolo.

Di conseguenza il crisma giuridico che riceve questo sintagma mi sembra considerevole, dal momento che in nessuna delle carte costituzionali prese a modello, fatta eccezione per la contemporaneissima costituzione del Regno delle due Sicilie, se ne fa menzione.

Inoltre va sottolineato il tentativo definitorio dei costituenti piemontesi: in nessun testo costituzionale preso a modello, sempre se si esclude la costituzione napoletana, si tenta di dare un nome alla *cosa*, a quell'impalcatura costituzionale che i vari articoli vanno a costruire: si tratta di un piccolo passo in avanti della cultura giuridica, che non vuole staccarsi dalla tradizione, ma che anzi vuole recepire, anche a livello lessicale, le riflessioni di giuristi "contemporanei" quali Constant e Rossi.

Il lemma 'governo rappresentativo' tuttavia non è l'unico usato per descrivere la forma di governo adottata: certo esso rimane il più rilevante, tanto da campeggiare nel secondo articolo dello Statuto, ma accanto ad esso, come nota Luca Mannori¹, si affiancano tutta una serie di sintagmi fungibili, quali: monarchia/regime/ governo 'costituzionale', 'temperato', 'misto', 'parlamentare'.

L'alto numero di sintagmi utilizzato per descrivere un'unica forma di governo non deve sorprendere, infatti il linguaggio politico di metà Ottocento risente della sedimentazione linguistica derivante o dalla lettura di "classiche" opere filosofico-politiche oppure dalla stessa realtà fattuale: la rivoluzione francese, la fase giacobina, il periodo post napoleonico con annessa restaurazione borbonica, sono tutti macro-eventi che influenzano quel linguaggio.

Siamo dunque almeno fino alla fine degli anni Settanta in una fase fluida, una fase di *indeterminatezza lessicale*, poiché lemmi che in un futuro prossimo acquisteranno autonomia concettuale e andranno ad appartenere a campi semantici diversi (vedi per l'appunto il termine 'governo parlamentare') per ora sono utilizzati in maniera sinonimica, non soltanto in fonti specializzate come manuali di diritto, ma anche in fonti di più ampia divulgazione quali riviste, periodici, opuscoli, "guide alla politica". Solo pochissimi autori italiani tenteranno di apportare delle specificazioni lessicali, ma non avranno seguito; neanche la ricezione di fonti straniere (francesi, inglesi, tedesche) per il momento andrà a modificare questa situazione di indeterminatezza.

Presenteremo ora una carrellata di fonti italiane e straniere, dagli anni Cinquanta fino alla metà avanzata degli anni Settanta. Si tratta di documenti molto diversi tra loro, accomunati però da una importante chiave di lettura: il sistema costituzionale italiano sarà indicato sì con vari nomi, ma il richiamo ad un sistema in equilibrio sarà sempre molto forte, anzi predominante. Non per niente numerosissimi sono i riferimenti al vecchio modello del 'governo misto': prende sempre più piede quel filone che precedentemente abbiamo definito come "filone balbiano". La chiave di lettura che forniamo è uno strumento essenzialmente lessico/concettuale in cui si tende ad associare nella maggior parte dei casi il 'governo rappresentativo-costituzionale' al 'governo misto' e dunque ad un modello equilibrato e bilanciato, ma grazie ad essa tenderemo a toccare marginalmente anche alcune questioni incidentali come: il ruolo del re (il re regna e governa? ha un potere neutro?); l'emersione di un organo non previsto dal modello, quale il Gabinetto; la questione della cosiddetta "parlamentarizzazione del sistema"; la questione dei partiti; il crescente peso dell'opinione pubblica.

¹ L. Mannori, *I nomi del 'governo rappresentativo'*, opera citata.

Solo alla fine degli anni Settanta gli osservatori italiani cominceranno a percepire che il benefico equilibrio del sistema sta venendo meno. Ciò inevitabilmente porterà anche a cambiamenti del quadro concettuale e del lessico: per esempio la cornice del 'governo misto' non sembrerà più così adatta a descrivere la situazione italiana e perciò emergeranno nuovi lemmi per cogliere la realtà politica esistente.

Di questo ci occuperemo nel capitolo successivo. Per ora andiamo con ordine.

2.2 Gli anni Quaranta e gli anni Cinquanta: l'indeterminatezza lessicale e il richiamo concettuale al 'governo misto'

Sia a livello modellistico che lessico-concettuale, la dottrina italiana deve molto a quella francese (ricordiamo che al momento il francese è anche la lingua della diplomazia europea).

I nostri dotti costituenti oltre a conoscere Constant e Pellegrino Rossi (che non era francese ma che comunque in Francia aveva svolto la maggior parte della sua carriera di docente universitario e in francese erano state diffuse le sue *Lezioni*), non potevano ignorare neanche le riflessioni di Louis Antoine Macarel (1790-1851) giurista, consigliere di stato e uno dei primi esperti di diritto amministrativo. In particolare egli scrive nel 1833 gli *Éléments de droit politique* che non a caso vengono tradotti in italiano da Luigi Paris nel 1848 in un nuovo clima di fermento costituzionale.

La trattazione di Macarel infatti prende in considerazione proprio quel modello di «monarchia costituzionale, altrimenti detto governo rappresentativo»¹. Per questo autore i governi si dividono in 'repubbliche' (democratiche e aristocratiche), 'monarchie' (elettive, tiranniche ed ereditarie), 'governi misti' e 'governi federativi'. Il 'governo rappresentativo' appartiene proprio all'alveo dei 'governi misti' visto che «i governi rappresentativi moderni non sono altro che i governi misti perfezionati»². «Il governo rappresentativo è quello nel quale il popolo, i grandi ed il principe sono chiamati tutti insieme necessariamente a prender parte alla formazione delle leggi»³: sono questi tre soggetti che si spartiscono i poteri fondamentali e che si sorvegliano a vicenda in modo da ottenere un assetto costituzionale in armonioso equilibrio. Non per niente il sovrano detiene il potere di sciogliere la camera dei rappresentanti proprio come mezzo deterrente per evitare che essa possa prendere il sopravvento e tiranneggiare gli altri organi costituzionali. Quindi il modello costituzionale di Macarel assomiglia molto ad una monarchia temperata in cui il sovrano continua a godere di ampie prerogative, seppur *limitato* nel suo potere da una camera elettiva e da un Senato (non si fa menzione esplicita di un Gabinetto e si considera i ministri come funzionari, seppur eminenti, del potere esecutivo).

Successivamente il docente universitario piemontese e futuro senatore Matteo Pescatore (1810-1879), in una lezione tenuta all'università di Torino nel febbraio 1848 e poi raccolta nell'«Antologia italiana, giornale di scienze lettere ed arti»⁴, descrive brevemente il funzionamento della forma di governo dello Statuto, ma non gli dà un nome, un 'etichetta'. Essa sembra comunque una rielaborazione del 'governo misto'. Infatti fonde insieme la

¹ L. A. Macarel, *Elementi di diritto politico*, Napoli, tipografia di Luigi Banzoli, 1848, pag. 10.

² Ivi, pag. 37.

³ Ibidem.

⁴ M. Pescatore, *Teorica dello Statuto fondamentale*, in «Antologia italiana, giornale di scienze lettere ed arti», anno II (1848), tomo IV, pag. 163-175.

‘monarchia assoluta’, che si basa sul principio sociale (corporativo), e la ‘democrazia pura’ che al contrario si fonda sul principio individuale. Il risultato è una forma di governo in cui ad una Camera elettiva e ad un principe (simboli dei due poli opposti) va aggiunto un terzo elemento: un senato moderatore. Così, fa capire Pescatore, il modello a cui lo Statuto si ispirerà è quello inglese, già descritto da Montesquieu: il modello misto per eccellenza. Come nel caso della descrizione di Macarel non si fa menzione di un quarto organo, ovvero del Gabinetto.

Più interessante risulta il *Piccolo catechismo costituzionale*, pubblicato all’indomani del proclama dell’8 febbraio dal futuro deputato piemontese Michelangelo Castelli (1808-1875) coadiuvato da Giorgio Briano (1812-1874), giornalista savonese di orientamento cattolico. Anch’esso offre una definizione del ‘governo rappresentativo’ sulla falsa riga di Macarel: «Il governo rappresentativo è quello nel quale la suprema magistratura, invece di possedere un potere assoluto, è soggetta al controllo d’una o più assemblee di notabili, che concorrono con esso alla confezione delle Leggi del paese»¹.

Tuttavia, a differenza dell’autore francese e di Pescatore, per i due collaboratori del «Risorgimento» cavouriano i ministri hanno un ruolo fondamentale nell’impalcatura costituzionale considerato che il Ministero stesso deve essere sempre in linea con l’opinione pubblica rispecchiata dall’opinione della maggioranza della camera rappresentativa. Per cui quando la politica dello stesso governo non si allinea con quella della maggioranza «il Re [tramite lo scioglimento della camera] fa appello al giudizio del paese, e secondo questo giudizio la politica si continua o si cambia, o piuttosto i ministri che rappresentavano questa politica sono mantenuti in carica, o licenziati per far luogo ad altri»².

Dello stesso avviso anche il magistrato torinese Carlo Boncompagni (1804-1880) destinato ad avere una fulgida carriera politica tra le fila della Destra storica cavouriana. In *Della monarchia rappresentativa* egli individua in questa forma di governo, detta anche ‘monarchia costituzionale’, «il più bel frutto della presente civiltà». Infatti mentre nelle ‘monarchie ereditarie assolute’ prevale il principio ereditario e nelle ‘democrazie pure’ prevale il principio elettivo, nelle monarchie ‘rappresentative-costituzionali’ «la preminenza ereditaria è temperata dall’influenza dei suffragi popolari». Anche in questo caso il modello costituzionale di riferimento è quello del ‘governo misto’: nella monarchia rappresentativa vi è sempre una camera “alta” che si frappone tra il Principe e la camera elettiva.

Naturalmente anche l’opinione pubblica ha il suo peso per conservare il sistema in equilibrio. Infatti se il Principe mantiene la sua autorità attraverso due elementi fondamentali quali il veto e lo scioglimento della camera, anche i deputati, rappresentanti dell’opinione pubblica, hanno il compito di controllare che il Ministero rimanga sempre in linea con i desideri ed il volere della Nazione³.

Il campano Michele Solimene, consigliere di Stato e professore di diritto costituzionale e internazionale, nel suo scritto *Corso di diritto costituzionale e commento sulla costituzione*, indica questa configurazione costituzionale con vari nomi: ‘governo/regime rappresentativo’, ‘governo/regime costituzionale’, ‘monarchia costituzionale’, ‘sistema costituzionale’, ‘governo monarchico-costituzionale’. E anche questo autore insiste sulla *medietà* di tale forma: mentre ‘monarchia assoluta’ e ‘democrazia pura’ portano al dispotismo e all’anarchia «tra queste due

¹ G. Briano, M. Castelli, *Piccolo catechismo costituzionale ad uso del popolo, col programma dello Statuto fondamentale dell’8 febbraio 1848*, Torino, Cotta e Pavesio, 1848. (noi citeremo dalla terza edizione dell’opera, Torino, Sebastiano Franco, 1859).

² Ivi, pag. 37.

³ C. Boncompagni, *Della monarchia rappresentativa*, Torino, Cotta e Pavesio, 1848, pag. 33.

forme assolute [...] è surta una forma intermedia, mista, che chiamasi costituzionale»¹. Essa si caratterizza per la divisione dei poteri (poteri divisi ma che comunque collaborano armoniosamente) e per l'equilibrio di essi.

Anche alcune voci del *Dizionario politico nuovamente compilato ad uso della gioventù italiana*², stampato a Torino nel 1849, sono degne di nota. Dalla voce *Governo* si evince che le forme che questa struttura di potere può assumere sono essenzialmente tre: la 'monarchia', la 'democrazia', l' 'aristocrazia'. La 'monarchia' presenta numerosi assetti:

«La monarchia, se reggesi ad arbitrio, appellasi Dispostismo, se traligna in violenza appellasi Tirannide; se ha leggi fondamentali che non possa infrangere, capitolazioni, patti convenuti e giurati, prende l'aggiunto di Costituzionale, o Temperata: dicesi Rappresentativa quando il popolo manda i suoi rappresentanti a concorrere col Sovrano per fare le leggi e stanziare le imposte.»³.

La 'monarchia costituzionale' e 'temperata' è anche 'limitata' e 'rappresentativa'⁴, ma l'aggettivo 'parlamentare' non viene sfruttato per qualificarla. Inoltre la configurazione del potere di una 'monarchia rappresentativa' o di un 'governo rappresentativo' viene descritta come affine al 'governo misto':

« RAPPRESENTATIVO (governo) - Appellansi, a'dì nostri, Governi Rappresentativi quegli che gli antichi chiamavano Governi misti, vale a dire i governi in cui l'esercizio della sovranità viene diviso tra i varj poteri o corpi politici. Deriva questa denominazione dal fatto che ad uno di questi poteri è specialmente affidata la cura di rappresentare gl'interessi generali del popolo. In più brevi parole, Governo rappresentativo è quello in cui il popolo interviene non in persona, ma per mezzo de'suoi Rappresentanti eletti da esso.»⁵.

Al 1849 risale anche il primo vero commento allo Statuto Albertino, opera del cremonese Pietro Peverelli. Secondo questo autore, il quale ricoprirà più volte nella sua carriera amministrativa la carica di prefetto⁶, la classificazione delle forme di governo si riduce a due grandi famiglie: le 'monarchie' e le 'repubbliche'. Col tempo però si è cercato di arrivare ad una nuova forma costituzionale che riunisse i vantaggi di entrambe e ne rifuggisse i vizi: «siffatta forma di governo mista è quella che costituisce il sistema monarchico rappresentativo, ossia costituzionale»⁷. Dunque anche in Peverelli la forma di governo 'costituzionale' o 'rappresentativa' è associata al 'governo misto'. Difatti nella 'monarchia' il re è sovrano ed esercita la sua sovranità tramite fiduciari: la nazione non partecipa alla trattazione degli affari pubblici. Nella 'repubblica' invece la sovranità spetta al popolo che la esercita tramite rappresentanti. Nella 'monarchia rappresentativa' vi è invece una vera e propria *compartecipazione* del potere in quanto la sovranità è condivisa dal monarca con i rappresentanti del popolo. E proprio in virtù di questa compartecipazione che Peverelli

¹ M. Solimene, *Corso di diritto costituzionale e commento sulla costituzione*, Napoli, stamperia reale, 1848, vol. I, pag. 16.

² *Dizionario politico nuovamente compilato ad uso della gioventù italiana*, Torino, Pomba, 1849.

³ Ivi, pag. 356.

⁴ Ivi, pag. 581.

⁵ Ivi, pag. 563.

⁶ M. Missoni, *Governi, alte cariche dello Stato, alti magistrati e prefetti del Regno d'Italia*, Roma, Ministero dei beni culturali, 1989.

⁷ P. Peverelli, *Commenti intorno allo Statuto del Regno di Sardegna*, Torino, Castellazzo e Degaudenzi, 1849, pag. 5.

ammette chiaramente che nella scelta dei ministri il Re «non è né essenziale né assoluto né illimitato, ma è necessariamente influenzato dalla maggioranza della Camera dei deputati»¹. Si esclude dunque che la scelta del sovrano possa «costituzionalmente procedere in contraddizione colla maggioranza»² della camera dei rappresentanti.

Come si vede sin da questi primissimi documenti, sostenere la tesi della “rapida parlamentarizzazione” del sistema sarebbe errato: è vero che la forma di governo statutaria non viene ancora definita col termine ‘parlamentare’ nel senso contemporaneo del termine, tuttavia per il corretto funzionamento del sistema è necessaria una oggettiva armonia tra Ministero e maggioranza parlamentare, per cui il Sovrano, checché se ne dica, per la scelta dei ministri sarà comunque sempre influenzato dalle forze prevalenti in parlamento. Questo tipo di meccanica non è un’invenzione dei giuristi piemontesi. Francesco Capecelatro (1784-1863) nobile liberale napoletano, commentando la costituzione del regno delle due Sicilie³ ammette che in quella forma di governo che lui stesso chiama ‘reggimento costituzionale’ ‘sistema costituzionale’ ‘governo costituzionale’, ‘governo rappresentativo’, è vero che il re regna e non governa, ma è anche vero che i tre poteri costituzionali si intrecciano armonicamente e che i ministri «a lungo andare debbono soggiacere alle Camere e alla pubblica opinione»⁴. Infatti «debbono inoltre i ministri avere in loro favore la parte maggiore di quei che rappresentano la nazione chè senza ciò mai non conserveranno il potere»⁵.

Analoghe indicazioni vengono proprio da quella dottrina francese che i piemontesi avevano voluto prendere a modello. Nei *Principi di politica*, Constant scrive proprio che la fiducia della maggioranza parlamentare è la base su cui si costruirà ogni futura ‘monarchia costituzionale rappresentativa’:

«Si è voluto attribuire alle assemblee rappresentative il diritto di dichiarare i ministri indegni della fiducia pubblica. Ma noterò subito che questa dichiarazione v’è di fatto contro i ministri tutte le volte che essi perdono la maggioranza nelle assemblee. Quando avremo ciò che non abbiamo ancora e che è però un’indispensabile necessità in ogni monarchia costituzionale, voglio dire un ministero che agisca di concerto, una maggioranza stabile e un’opposizione nettamente separata da questa maggioranza, nessun ministro potrà mantenersi senza avere il maggior numero dei voti a meno di non appellarsi al popolo con nuove elezioni. E allora queste nuove elezioni saranno la pietra di paragone della fiducia accordata al ministro.»⁶.

Secondo Pellegrino Rossi i ministri sono suscettibili oltre che di responsabilità penale e civile anche di responsabilità politica: mentre di norma tra Ministero e Camera vi è sintonia politica, e ciò permette di portare avanti una politica comune, quando alla Camera sembra che il Ministero non assolva più alle funzioni del buon governo, quest’ultima toglie al primo il suo appoggio, la sua fiducia, ricusandolo.

E’ in questo modo di risolvere i contrasti, e non con la violenza, che si cela l’essenza del ‘governo rappresentativo’:

«La Camera può anche dimostrare la sua disapprovazione mediante il rifiuto della maggioranza alle leggi

¹ Ivi, pag. 135.

² Ivi, pag. 136.

³ F. Capecelatro, *Manuale ad uso degli elettori*, Tipografia all’insegna del Diogene, 1848.

⁴ Ivi, pag. 7.

⁵ Ibidem.

⁶ B. Constant, *Principi di Politica* [1815], a cura di U. Cerroni, Roma, Editori Riuniti, 1970, pag. 135.

necessarie. Così, una misura buona per sé [...] la Camera la respinge, si tratta di un modo di dire ai ministri “non ne voglio sapere di voi”. La Camera può in tal modo respingere un importante progetto presentato dai ministri, e questo significa ricusarli.»¹.

A livello divulgativo gli aspetti dell' analisi politico-costituzionale sono ancora piuttosto basilari. A Torino il gruppo progressista di *Libera Propaganda*, oltre che a foraggiare un mordace quotidiano come la «Gazzetta del Popolo», si preoccupa anche di curare la pubblicazione, a partire dal 1851, del *Dizionario politico popolare*². Dall'opera si evince che il 'governo costituzionale', detto anche 'governo moderato'³, è «quel sistema di *governo temperato* che sta tra l'assolutismo e la repubblica ed è formato da un re nelle cui mani sta il *potere esecutivo* e da un parlamento che ha il *potere legislativo*.»⁴. Questo regime politico si colloca nell'alveo del cosiddetto 'sistema rappresentativo':

« RAPPRESENTATIVO (SISTEMA) - E' quello nel quale il popolo si governa da rappresentanti scelti da esso. E' la forma liberale sotto cui si sviluppa lo spirito governativo dopo la fase del despotismo in Istiti di grandi dimensioni.»⁵.

E' dalla dottrina francese che arrivano in Italia altre informazioni fondamentali riguardanti il 'governo rappresentativo' e che permettono un approfondimento della riflessione politico-costituzionale.

Infatti per i commentatori italiani la lettura degli scritti del grande storico e politico francese François Guizot (1787-1874) diventerà imprescindibile.

Guizot intreccia la sua intensa carriera politica di *doctrinaire* conservatore, strenuo sostenitore della monarchia orleanista, con una fervida attività intellettuale. Propedeutiche per il pubblico italiano sono le letture delle sue opere ed in particolare dell' *Histoire des origines du Gouvernement représentatif en Europe*, pubblicato nel 1851⁶. Infatti nella sesta, settima e ottava lezione dell'opera, il francese riesce a condensare tutta la sua teoria del governo rappresentativo.

Guizot polemizza innanzi tutto con Montesquieu. Secondo Montesquieu infatti il governo rappresentativo era nato nei boschi e nelle selve germaniche: al contrario per Guizot questa forma di governo ha senza dubbio una derivazione anglosassone.

In secondo luogo i governi non vanno classificati tenendo conto dei loro *tratti esteriori*, come aveva fatto il magistrato di La Brède, ma della loro essenza. Non bastano elezioni e camere assembleari per avere un governo rappresentativo: tali elementi infatti sono presenti anche in una monarchia assoluta.

Ciò che distingue le varie forme di governo risiede nella loro *essenza*, ovvero è possibile classificare le varie forme di governo in base a chi viene attribuita la sovranità.

Per Guizot esistono due gruppi di governi: da una parte vi sono quelli in cui la sovranità viene

¹ P. Rossi, *Lezioni di diritto costituzionale alla Sorbona*, a cura di G. Ciaurro, A. Leoncini Bartoli, G. Negri, opera citata, pag. 330.

² *Dizionario politico popolare*, [1851], a cura di P. Trifone, Roma, Salerno editrice, 1984.

³ Ivi, pag. 117.

⁴ Ivi, pag. 79. Il corsivo non è nostro.

⁵ Ivi, pag. 195.

⁶ F. Guizot, *Histoire des origines du Gouvernement représentatif en Europe*, Paris, Didier, 1851, 2 voll. Per l'inquadramento della figura di Guizot si veda: P. Rosanvallon, *Le moment Guizot*, Paris, Gallimand, 1985; A. Coco, *François Guizot*, Napoli, Guida, 1983.

attribuita agli uomini ('monarchie', 'democrazie', 'aristocrazie') i quali tendono generalmente a degenerare; dall'altra parte invece avremo i governi in cui la sovranità non appartiene a nessuno, ma di fatto viene esercitata dai più capaci che cercano di mettere in pratica i precetti dell'opinione pubblica seguendo importanti principi quali quelli della giustizia, della verità e soprattutto della ragione. E' in questo secondo gruppo che si collocano i 'governi rappresentativi'. Essi inoltre si distinguono per tre caratteristiche fondamentali: l'elettività, la pubblicità e la divisione dei poteri. Tali caratteristiche fanno sì che questa forma di governo sia bilanciata, equilibrata e quindi stabile.

Gli insegnamenti di Guizot vengono sicuramente assimilati da Ludovico Casanova (1799-1853), patriota di tendenze democratiche, docente di diritto costituzionale all'università di Genova, il quale in una serie di lezioni risalenti appunto agli anni 1850-51 e poi raccolte successivamente in un manuale¹, traduce letteralmente le tre lezioni di Guizot: esse entrano così a far parte della lezione XVII del suo *Del diritto costituzionale*.

Tuttavia, mentre negli scritti tradotti di Guizot scompare ogni riferimento esplicito al governo misto, è nella lezione XVIII del suo manuale che Casanova fa alcune importanti specificazioni più "personali": egli precisa subito che a livello lessicale 'governo rappresentativo' (termine prediletto dall'autore francese) e 'monarchia costituzionale' sono sinonimi e che tale forma di governo, nata in Inghilterra e poi diffusasi gradualmente sul continente, non può che essere affine al governo misto:

«Il governo monarchico rappresentativo, vale a dire la monarchia costituzionale, altro non è in sostanza che la fusione ed il temperamento dei principi democratici, aristocratici, monarchici.»²

Anche nello storico e diplomatico piemontese Domenico Carutti (1821-1909) le ascendenze guizottiane vengono combinate con la teorica classica del governo misto.

In *Dei principi del governo libero*, l'autore sostiene che mentre la «sovranità ideale» spetta «all'infinito», cioè ad una autorità superiore, la «sovranità politica» spetta agli uomini. Essa è limitata, necessita di una investitura e cerca di mettere in pratica i principi della sovranità ideale. La sovranità politica può risiedere in uno, nei pochi o nei molti: avremo allora regimi instabili quali 'monarchie', 'aristocrazie' e 'democrazie'. Nel 'governo rappresentativo' invece la sovranità politica risiede nell'opinione pubblica e viene esercitata tramite i più capaci: solo questa forma di governo non è destinata a degenerare, infatti si parla di «governo rappresentativo misto». Il 'governo rappresentativo misto' è direttamente collegato al 'governo misto' degli antichi (Carutti cita Cicerone, Polibio, Machiavelli ecc.), tuttavia la differenza tra i due regimi è dovuta alla «diversità della costituzione sociale che signoreggiava la costituzione politica», ovvero al fatto che nel secondo regime le abitudini sociali invadevano la sfera pubblica e rendevano "schiavi" i cittadini, cosa che nella contemporaneità del 'governo misto rappresentativo' non succede più (da notarsi le affinità anche col discorso *La libertà degli antichi, paragonata a quella dei moderni* di Constant).

Il 'governo misto rappresentativo' può essere una monarchia o una repubblica, riflessione importante ed innovativa poiché finora il governo rappresentativo era sempre stato naturalmente associato ad una monarchia. Ma indipendentemente dalle 'forme esteriori',

¹ L. Casanova, *Del diritto costituzionale. Lezioni del Prof. Ludovico Casanova, ordinate dall'avv. Cesare Cabella*, Genova, Lavagnino, 1859-1860, 2 voll.

² Ivi, pag. 33, vol. 2.

secondo Carutti, una parte della mistione deve prevale sulle altre. In particolare è la parte democratica che deve prevalere: così quando vi sono disaccordi tra le parti del governo, è il popolo che si deve pronunciare.

E' per questo che il «ministerio» deve seguire i dettami della maggioranza parlamentare.

Infatti a fianco di un principe che «accetta la politica che gli è consigliata da chi regge secondo le maggioranze legali, [e] non esercita una vera politica personale», bisogna tenere ben presente che «i ministri della corona debbono interpretare i voleri della pluralità ed uscir dall'ufficio quando venga lor meno il concorso parlamentare»¹.

Altro autore francese che i commentatori italiani prendono ad esempio è Charles Guillaume Hello (1787-1850), avvocato e noto uomo politico. Nel 1850 viene data alle stampe la traduzione italiana² di *Du régime constitutionnel dans ses rapports avec l'état actuel de la science sociale et politique*, opera risalente al 1848.

Analizzando la forma costituzionale francese del 1830 Hello la definisce come 'monarchia costituzionale' o 'regime/governo rappresentativo'. Le differenze con i giuristi italiani sono essenzialmente due. In primo luogo l'autore francese non esita a tagliare quell'ingombrante cordone ombelicale che lega 'governo misto' e 'governo rappresentativo': associare questi due regimi è assolutamente errato. Infatti immaginare che ogni organo dello Stato rappresenti un determinato potere/interesse significherebbe «organizzare la guerra in grembo allo Stato» dimenticando l'unità di cui esso è costituito, quell'unità data dalla fusione del Re e del suo Governo da una parte con la Nazione dall'altra.

L'altra differenza fondamentale con la dottrina italiana è il convincimento di Hello a proposito del fatto che il Re in un governo rappresentativo può influire sul governo, ma in realtà non governa mai. Per cui il Re può esprimere un'opinione determinate sulle politiche da adottare, ma non agisce mai direttamente. In virtù della sua inattività il Re è infallibile e in quanto infallibile ed inattivo risulta anche inviolabile e irresponsabile.

All'irresponsabilità regia ovviamente corrisponde la responsabilità dei ministri.

Mentre le due camere sono considerate il simbolo della rappresentanza nazionale, a cui il popolo delega i suoi poteri (è questa per l'appunto l'essenza del governo rappresentativo), uno dei protagonisti della scena costituzionale è il Gabinetto. Secondo Hello tipiche del regime costituzionale sono due dinamiche:

a) Il Re resiste alla Camera dei deputati scegliendo i *suoi* ministri. Tuttavia il giudizio della camera è preponderante e quando non vi è più armonia tra i ministri scelti e la camera si deve andare alle elezioni: il Re non può che accettare il responso delle urne altrimenti scatta la violenza e la rivoluzione come è successo in Francia con Carlo X;

b) Il Re assume un ruolo passivo e cede alla maggioranza della camera rassegnandosi a scegliere sin da subito un ministero proprio nella maggioranza parlamentare e di conseguenza si lasciano governare i ministri. Questa è una situazione subdola poiché il Re trama segretamente contro il ministero per rovesciarlo e per instaurare un governo a lui più consono. E' un'occasione anche di decadenza morale della persona del Re, il quale si rassegna a accettare le scelte dei ministri che sono in accordo con la maggioranza: in Francia infatti non è mai accaduto niente del genere. Al contrario è una situazione che più volte si è verificata in Inghilterra, specialmente sotto Giorgio III.

¹ D. Carutti, *Dei principi del governo libero*, Torino, Società editrice italiana, 1852, pag. 240 e sgg.

² C.G. Hello, *Del regime costituzionale nelle sue relazioni con lo stato attuale della scienza sociale e politica*, Firenze, Pillori, 1850, 2 voll.

Alla base di queste due dinamiche vi è sempre un punto fermo: la consonanza tra maggioranza parlamentare e ministri. Tuttavia mentre nel primo caso il Re tenta di avere un ruolo attivo scegliendo ministri che abbiano la sua fiducia e che vadano poi a procacciarsi voti utili nella maggioranza parlamentare, nel secondo ne ha uno completamente passivo, perchè è costretto meccanicamente a scegliere ministri che sono già esponenti di quella maggioranza. La cosa che lascia perplessi è che a livello lessicale, pur essendo le due situazioni paradigmatiche di due modelli distinti (il secondo propriamente parlamentare) non vengono usati lemmi diversi per distinguerle.

In Italia uno dei lettori più attenti di Hello sembra essere il campano Diego Soria, marchese di Crispano.

In prima battuta Soria si dimostra un autore controcorrente nell'uso del lessico in quanto afferma che 'monarchia costituzionale' e 'regime rappresentativo' non coincidono.

Per l'autore la 'monarchia costituzionale' o 'monarchia temperata' è una forma di governo in cui sono garantiti i diritti individuali e politici, vige la separazione dei poteri e lo stesso principe è soggetto alle leggi, alle quali ovviamente non può derogare con un moto arbitrario. Esso è un regime di transizione: è l'evoluzione del regime assoluto e tende inevitabilmente ad «un governo meglio fondato sulla ragione» ovvero il 'regime rappresentativo'. Tale regime non è una conquista immediata visto che presuppone una maturità dell'opinione pubblica: è solo attraverso questa maturazione che si potranno eleggere nelle assemblee rappresentative cittadini consapevoli dei loro diritti e poteri.

Spiega Soria in una maniera un po' farraginoso:

«La rappresentanza nazionale è la forma più spiccante, più viva, più popolare del governo costituzionale. Secondo la comune maniera di pensare l'una si confonde con l'altro [il regime rappresentativo], e sembra che formino una sola e medesima cosa. Si dice il governo rappresentativo per indicare il governo fondato sullo Statuto. Nondimeno la rappresentanza non è che una forma del governo costituzionale. Si potrebbe concepir l'uno separato dall'altra, e viceversa, ossia potrebbe esservi la combinazione che il governo fosse costituzionale senza essere rappresentativo, e questo senza quello.»¹

'Governo costituzionale' e 'governo rappresentativo' sono destinati a coincidere proprio per l'innesto della rappresentanza nell'impalcatura della monarchia costituzionale, ma inizialmente sono due regimi diversi, anche perché Soria spiega che il 'governo rappresentativo' (o 'governo rappresentativo puro' come lo chiama lui) altro non è che una evoluzione della 'democrazia': è «la democrazia pura renduta possibile per lungo tempo e sopra vasto territorio»².

Ma come funziona il 'governo rappresentativo' di Soria?

Egli, riprendendo letteralmente i due esempi di Hello, ribadisce che nel 'governo rappresentativo', possono verificarsi le due situazioni esposte dal giurista francese ma che non è pensabile che il Re regni e non governi: egli non è un fantoccio, rimane «una intelligenza»:

« e certamente come una intelligenza si intende trattare, allorché gli si affida la cura di scegliere i suoi ministri, di valutarli giusta il voto della maggioranza delle camere, di valutare questa stessa maggioranza giusta l'opinione pubblica, di decidersi in conseguenza per lo scioglimento della Camera o per un cambiamento di Gabinetto, vale a dire di adempiere l'ufficio più difficile in un paese libero , di

¹ D. Soria, *Corso Completo di diritto pubblico elementare*, Tipografia Pavesio e Soria, 1851, vol. II, pag. 523.

² Ivi, pag. 624.

discernere l'opinione vera dalle opinioni che usurpano una somiglianza con quelle, e di giudicare tutti i partiti mantenendosi al di sopra di essi.»¹.

Dunque, che si verifichi una situazione o l'altra, è palese che il sovrano dovrà scegliere i ministri seguendo le indicazioni della camera, ma la scelta non sarà priva di significato, non sarà mai passiva per cui non si potrà mai dire che il Re regna e non governa. Rimane il fatto che nella dottrina italiana due situazioni formalmente e sostanzialmente diverse vengono entrambe ricondotte alla generale etichetta onnicomprensiva di 'governo rappresentativo', sanzionando di fatto una forte indeterminatezza lessicale.

Altrettanto articolata sembra essere la riflessione proposta dall'avvocato e deputato whig Lord Henry Brougham (1778-1868) nel suo *Political Philosophy*, opera scritta in inglese nel 1842 e poi tradotta in italiano nel 1850 con una prefazione del palermitano Raffaele Busacca (1810-1893). L'opera ebbe una notevolissima diffusione nel panorama italiano grazie proprio alla sua traduzione, visto che fino a questo punto sono pochissimi gli scritti inglesi di carattere storico-giuridico tradotti nella nostra lingua.

Brougham, rifacendosi a canoni classici, sostiene che i regimi politici sono essenzialmente tre, ovvero il 'monarchico', l'aristocratico', e il 'democratico'. Ad essi ne va aggiunto un quarto ovvero il 'governo misto' ('mixed government'), la cui conformazione preferibile è quella dove si mischiano monarchia, aristocrazia e democrazia come succede in Inghilterra e nella Francia a partire dal 1830.

Accanto a queste quattro forme viene presentato una sorta di principio o *meccanismo*, il cosiddetto 'sistema o governo rappresentativo'. Brougham non ne dà una definizione specifica infatti Busacca nell'introduzione si sforza di far capire al lettore che esso è «il solo mezzo possibile di dare al popolo partecipazione reale al potere»². Ai canoni del governo rappresentativo Brougham dedica un intero capitolo per poi arrivare a concludere che «soltanto due forme di governo sono compatibili con questo sistema: la Democrazia ed il Governo Misto»³.

Nell'opera di Brougham non vi è una demonizzazione della democrazia e ancora una volta 'governo rappresentativo' e 'governo misto' incrociano il loro cammino poiché solo attraverso la rappresentanza si può dare voce alla parte democratica della mistione.

L'identità tra 'governo misto' e 'governo rappresentativo' è ripresa anche nel *Corso sommario di filosofia razionale* del professor Vittorio Mazzini in cui l'autore dedica un paragrafo alle forme di governo. Egli individua cinque tipi di governo: 'monarchici' (ereditari, elettivi, assoluti, temperati), 'aristocratici', 'democratici', 'federativi' e 'misti'.

Vittorio Mazzini afferma che:

«La nostra patria è retta da un governo monarchico rappresentativo o anche detto governo costituzionale che è un particolare tipo di governo misto poiché accorpa in sé le tre principali forme di governo [monarchia, aristocrazia, democrazia].»⁴.

Egli ribadirà questi concetti anche nel decennio successivo nel suo *Manuale di filosofia ad uso*

¹ Ivi, pag. 503.

² H. Brougham, *Filosofia politica*, Firenze, Batelli, 1850, vol. I, pag. C.

³ Ivi, vol. III, pag. 108.

⁴ V. Mazzini, *Corso sommario di filosofia razionale*, Genova, Regia tipografia Ferrando, 1851, pag. 273.

*dei licei*¹.

L'autore più rappresentativo del periodo in ambito italiano sembra essere Cesare Balbo con il suo *Della monarchia Rappresentativa in Italia*, scritto probabilmente tra il 1849 e il 1852 e pubblicato solo postumo nel 1857.

Dal punto di vista lessicale, Balbo non stravolge gli schemi sin qui delineati considerando sinonimi termini quali 'monarchia rappresentativa', 'governo rappresentativo', 'sistema rappresentativo', 'sistema monarchico rappresentativo', 'governo costituzionale'. Tuttavia nella nostra narrazione egli risulta tra le figure più importanti dal momento che sin dagli anni Venti dell'Ottocento assimila il 'governo misto' alla forma di governo ripresa dal costituzionalismo ottocentesco e dunque anche dallo Statuto albertino.

Per l'eminente piemontese nella presente civiltà non sono possibili che due forme di governo: la 'monarchia rappresentativa' oppure la 'repubblica rappresentativa'. Si tratta di due forme sostanzialmente equivalenti: in entrambe vige il cosiddetto 'principio rappresentativo' che «consiste in chiamare alle deliberazioni dello Stato, non più, come già fra gli antichi, direttamente i cittadini di una città, o tutt'al più di suo territorio, ma indirettamente e per deputazione o rappresentazione i cittadini dello intiero Stato»².

Queste due forme di governo non sono nate in maniera artificiale ma in maniera naturale, poiché si sono sviluppate gradualmente e solo con questi meccanismi oggi è possibile applicare il «principio di libertà» anche nei grandi Stati.

L'identità tra 'monarchia rappresentativa' e 'governo misto' è palese e Balbo l'aveva sostenuta nei suoi diari personali, dando origine a quel filone che abbiamo definito per l'appunto "balbiano" come abbiamo cercato di mettere in evidenza nel capitolo precedente. Ma quelle annotazioni sui suoi diari che negli anni Venti servivano al giovane piemontese per riordinare le sue riflessioni, adesso in un periodo più avanzato della sua vita, si fanno vero e proprio sistema. Infatti nei suoi scritti della maturità affronta più dettagliatamente la classificazione dei regimi politici, come vedremo nell'ultimo capitolo dell'elaborato. Per ora ci limitiamo a far notare che al fianco dei cosiddetti 'governi puri' (monarchia, aristocrazia e democrazia) si trovano numerosi tipi di 'governi misti' che presentano combinazioni varie dei governi puri. Il miglior governo misto è il governo misto «a tre binari» ovvero quello che riunisce tutte e tre le forme pure. Ecco, la 'monarchia rappresentativa' non è altro che una moderna riproposizione di quel tipo di governo di misto:

« Adunque ripeto: che in ogni monarchia rappresentativa debbano essere rappresentati, chiamati a parte del governo e de'consigli nazionali, tutti gli interessi dello Stato. Ed aggiungo poi con superbia per le istituzioni che ci reggono ormai: che la monarchia rappresentativa è il più bello, e per quanto umana cosa può essere, il più perfetto de'governi, appunto per ciò che vi possono essere rappresentati tutti gli interessi, tutte le condizioni politiche ed anzi umane possibili, il principe [principio monarchico], il comune del popolo [principio democratico], e quelli che sono forse dappertutto, incontrastabilmente in molti luoghi, i primi, i principali, i più potenti [principio aristocratico].»³.

Per quanto riguarda poi l'effettivo funzionamento della monarchia rappresentativa, Balbo si

¹ V. Mazzini, *Manuale di filosofia ad uso dei licei*, Modena, Tipografia del regio stabilimento dei filippini, 1862.

² C. Balbo, *Della monarchia Rappresentativa in Italia: saggi politici di Cesare Balbo; della politica nella presente civiltà, abbozzi del medesimo autore*, Firenze, Le Monnier, 1857, pag. 50.

³ Ivi, pag. 251.

dimostra un attento osservatore dell'esperienza inglese: sa ovviamente che in ogni assemblea rappresentativa esiste una maggioranza e una minoranza e che «il ministero di qualunque governo rappresentativo adulto non può essere altro che una delle due parti arrivata al potere governativo»¹. Ciò non di meno il Re deve essere un attore attivo, deve regnare e governare e cercare di far prevalere la sua visione politica finché i suoi ministri saranno disposti a coprirlo.

Fino a questo punto la letteratura politico-costituzionale si è svolta all'insegna dell'indeterminatezza lessicale, usando in senso sinonimico lemmi quali 'governo costituzionale', 'rappresentativo', 'parlamentare' o 'misto', ma è in campo giornalistico e non dottrinario che si cerca di fare delle specificazioni adeguate.

E' dalle colonne del giornale «La Patria», da lui stesso fondato, che Giorgio Briano attacca il presidente del Consiglio Cavour, ormai suo ex collega ne «Il Risorgimento», con l'articolo *Governo rappresentativo o governo parlamentare?*

Briano accusa Cavour di aver male interpretato la forma di governo prevista dallo Statuto, costringendo la Corona ad accettare un Gabinetto ad essa non gradito, ma che godeva solo dell'appoggio della Camera:

« Amici dello Statuto [...], noi crediamo che nulla ripugni così allo spirito come alla lettera, quanto l'onnipotenza parlamentare. Cioè che una parte sola del Parlamento, anzi una fazione di questa col titolo di maggioranza, s'arroghi essa la condotta del governo, dettando leggi all'altra parte del Parlamento e incatenando il potere esecutivo [...]. Tale onnipotenza parlamentare, che altri va decorando, non sappiamo con quanto rispetto dello Statuto, del pomposo titolo di *governo parlamentare*, come la crediamo cosa al tutto contraria allo Statuto istesso e a quella perfetta distinzione e non meno perfetta parità di poteri da esso create, così la reputiamo coll'andare del tempo pernicioso ed esiziale per gli ordini del governo, che non per altro è detto *rappresentativo* e non *parlamentare*, se non per indicare questa parità e indipendenza dei poteri. Quindi combatteremo risolutamente questa funesta tendenza del levarsi una parte del Parlamento sull'altra, e d'arrogarsi essa di condurre il governo nella sua via, senza considerazioni di tempi, di ragioni, di diritti. Avversi dunque al governo parlamentare, noi vogliamo puro ed intero il governo rappresentativo, il governo dello Statuto.»².

Considerando il regime parlamentare un regime in cui «il fondamento del potere esecutivo sta nel Parlamento stesso» e il governo è dunque composto «dai ministri dell'assemblea e non del re», Briano continua a lanciare i suoi strali:

« il re [...] è la nazione: egli ha la podestà legislativa perché rappresenta classi ed interessi non rappresentati nelle Camere; rappresenta i diritti delle minoranze, che non hanno meno diritti per ciò che sono in minor numero, tempera l'azione dei partiti per far che il governo sia della nazione, egli non è un feticcio, ma ha un'azione propria ed indipendente, un'azione di temperamento, di tutela, di controllo, di direzione; azione sotto la responsabilità d'un ministro, è vero, ma non perciò minore o meno reale, meno continua. Se quest'azione gli è consentita, v'ha un governo *rappresentativo*; se gli è diniegata, il governo è *parlamentare*, cioè è il governo del parlamento.»³.

¹ Ivi, pag. 308.

² G. Briano, *Governo parlamentare o rappresentativo?* in «La Patria», 9 novembre 1852. Probabilmente il giornalista piemontese per il suo articolo prende spunto da un dibattito sul significato dei due concetti avvenuto proprio in questo periodo sulla stampa francese. Si rievoca l'episodio in E. de Girardin, *Questions de mon temps de 1836 à 1856*, vol. VIII, Paris, Serriere, 1858, pag. 251, riportato da L. Mannori, *Il governo dell'opinione*, opera citata.

³ Ibidem.

Nella trattazione di Briano dunque la locuzione ‘governo parlamentare’ acquista spessore concettuale e si distingue nettamente dal campo semantico del lemma ‘governo rappresentativo’: è l’autonomia del re nella scelta dei ministri che si rivendica, infatti qualora la scelta sia completamente libera avremmo un ‘governo rappresentativo’, qualora invece sia legata ai dettami della maggioranza parlamentare avremo un ‘governo parlamentare’.

Tuttavia la voce di Briano rimane inascoltata per almeno altri venti anni: è la corrente sinonimica che prevalere sia in ambito dottrinario che in ambito più divulgativo.

A questo proposito la *Guida alla politica pel popolo italiano* scritta nel 1859 dal funzionario amministrativo e giornalista bresciano Lucio Fiorentini (1829-1902) costituisce un documento molto importante, forse il più importante di tutti quelli che abbiamo presentato finora. Infatti essa non solo ci mostra l’uso del lessico politico ma ha anche la pretesa di spiegare quel lessico e quei meccanismi, talvolta misconosciuti, anche ad ampie fasce della popolazione. Non per niente l’anno successivo alla pubblicazione, dalla *Guida* viene estratta e pubblicata a sé stante la parte riguardante proprio il funzionamento dello Statuto albertino: si tratta de *Lo Statuto spiegato al popolo*¹. Questo estratto ebbe un grande successo editoriale poiché fu ristampato per ben nove edizioni successive fino al 1892. Le due opere, veri e propri catechismi civici, sono articolati secondo lo schema classico di domande e risposte. Dopo aver asserito che tutte le forme di governo sono riconducibili essenzialmente a due soltanto, ‘monarchia’ e ‘repubblica’, all’autore, che nella *factio* dell’opera fornisce le risposte ad un ipotetico interlocutore, viene chiesto quali tipi di governi potessero essere definiti ‘costituzionali’. Rispondendo egli esclude innanzi tutto i cosiddetti ‘governi assoluti’ visto che essi non garantiscono le «leggi fondamentali» né attraverso le consuetudini né attraverso disposizioni scritte; in secondo luogo non possono dirsi ‘costituzionali’ neanche i governi repubblicani in quanto questo non è l’uso «oggi universalmente ricevuto». Quindi:

«D. Sono dunque sinonimi governo costituzionale e monarchia temperata?

R. Lo ripetiamo: sebbene a rigore di linguaggio scientifico si possa chiamare governo costituzionale anche il governo repubblicano, tuttavia l’uso e la scienza convennero di voler indicato col nome di governo costituzionale quello solo della monarchia temperata, considerando questi due appellativi come sinonimi fra loro; ai quali ne vanno aggiunti altri, quali sono: monarchia rappresentativa, mista o parlamentare, e da ultimo governo rappresentativo.

Noi quindi, nel seguito del discorso, useremo indifferentemente di questi quattro addiettivi ritenuti dall’uso e dalla scienza per sinonimi.»².

Tale concetto è ribadito anche nel commento all’art. 2 dello Statuto:

«Il governo è monarchico, perché ha alla testa una dinastia regnante; è rappresentativo, perché, in forza dello statuto, vi prende parte anche la nazione col mezzo de’suoi rappresentanti. Tale forma di governo si usa anche di chiamare monarchia costituzionale, monarchia mista, monarchia parlamentare, o semplicemente governo costituzionale o temperato, e si distingue dalla forma della monarchia assoluta, nella quale tutti i poteri, ossia il governo, stanno raccolti solo nel principe.»³.

¹ L. Fiorentini, *Lo Statuto spiegato al popolo*, Milano, Guglielmini, 1860.

² L. Fiorentini, *Guida alla politica pel popolo italiano*, Milano, Guglielmini, 1859, pag. 42.

³ Ivi, pag. 78-79.

Nella descrizione di Fiorentini dunque ‘monarchia temperata’, ‘monarchia/governo costituzionale’, ‘monarchia/governo rappresentativo’, ‘monarchia/governo parlamentare’ e ‘monarchia/governo misto’ sono sinonimi eppure hanno *nuances* leggermente diverse.

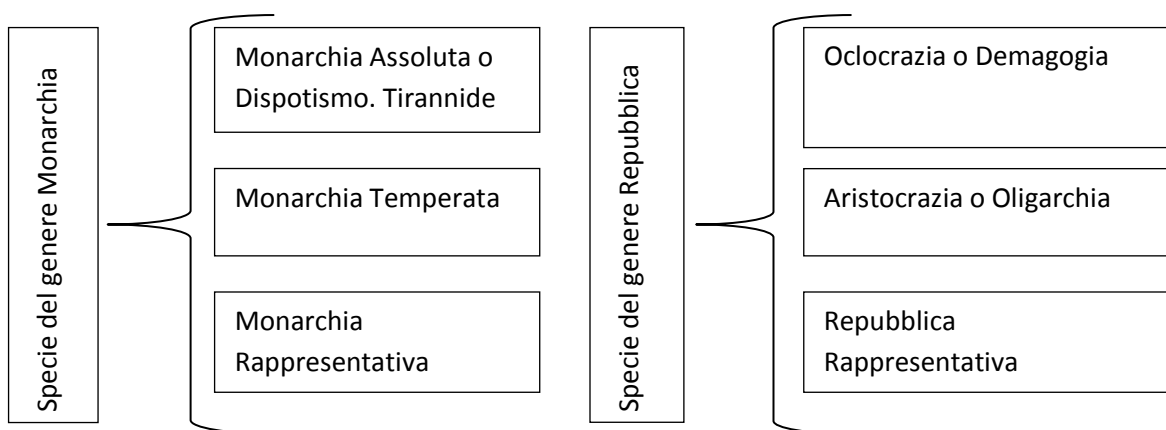
L’aggettivo ‘costituzionale’ viene usato soprattutto in riferimento all’organizzazione della forma di Governo, quando si vuol mettere in evidenza che in tale forma vige la separazione dei poteri. Al contrario, lo dice anche Fiorentini, dove i poteri sono confusi nelle mani di un solo individuo siamo in un ‘governo assoluto’.

L’aggettivo ‘temperato’ è il termine più vago e generale ed è un’espressione che evoca l’arcaica monarchia limitata da corpi intermedi di vario tipo.

L’aggettivo ‘parlamentare’ è il meno impiegato nel vocabolario politico italiano e come abbiamo già avuto modo di scrivere esso viene usato in senso atecnico.

Invece l’aggettivo ‘rappresentativo’, insieme all’aggettivo ‘costituzionale’, è uno tra i più utilizzati, non per niente viene inserito ufficialmente in una Costituzione come lo Statuto Albertino. Esso rimanda non solo ad un regime dove le componenti sociali vengono *rappresentate*, ma anche ad un assetto dove queste rappresentanze si trovano in equilibrio tra loro. Ecco perché il ‘governo rappresentativo’ viene associato immancabilmente, e qui arriviamo all’ultimo aggettivo dell’elenco, al ‘governo misto’.

Alla soglia degli anni Sessanta anche il dottore modenese Prospero Padoa espone le sue riflessioni in *Intorno ai governi Rappresentativi*, non distaccandosi dallo schema lessicale proposto dallo stesso Fiorentini. Egli distingue i governi in ‘monarchie assolute’ (dette anche ‘dispotismi’ o ‘tirannie’), ‘monarchie temperate’ e ‘monarchie rappresentative’; analogamente esistono le ‘repubbliche’ dove vige la ‘demagogia’, le ‘repubbliche aristocratiche’ ed infine le ‘repubbliche rappresentative’. Nella suo opera egli ci propone lo schema seguente:



Lo schema è interessante perché mostra come il linguaggio comune tenda a semplificare il linguaggio dottrinale e a considerare sinonimi termini che in origine indicavano concetti diversi. Facciamo riferimento alle coppie ‘monarchia assoluta’-‘dispotismo’, ‘olocrazia’-‘demagogia’ e addirittura a ‘aristocrazia’-‘oligarchia’.

Nella classificazione inoltre non si fa menzione di ‘governi misti’, ma ciò non significa che non esistano più, anzi essi si ritrovano proprio nella ‘monarchia rappresentativa’ e nella ‘repubblica rappresentativa’:

«Il governo monarchico-rappresentativo o parlamentare o costituzionale, da alcuni moderni è messo in deriso chiamandolo, con appellazione di scherno, *concetto artificiale dei tre poteri equilibrati*. E si tiene

come una creazione anfibia dei nostri tempi, uno accozzamento di principi eterogenei, qualche cosa insomma che non sia né carne né pesce.»¹.

Questi due tipi di governo derivano dunque dall'antico 'governo misto' e Padoa, dopo aver citato molti autori classici greci, Cicerone, Polibio ecc., arriva ad una conclusione ben precisa:

«Per le cose esposte non può aversi dubbio sull'antichità della idea e del fatto altresì de' governi misti. Ciò che appartiene a tempi a noi vicini, è il nome che hanno di *rappresentativi*, originato dal fatto nuovo delle *rappresentanze*, o degli *eletti* e degli *elettori*, cioè dire dell'esservi pochi destinati da molti all'ufficio di *rappresentarli*, o tenerne la vece e il luogo. E le *rappresentanze* sono conseguenza delle estensione che acquistarono gli Stati.»².

In questo paragrafo abbiamo cercato di delineare il quadro lessico-concettuale adottato dalla cultura giuridica italiana per descrivere le forme di governo ed in particolare la forma di governo prescritta dallo Statuto Albertino tra la fine degli anni Quaranta e tutto il decennio successivo.

Innanzitutto appare molto chiaro il legame tra la nostra cultura politico-costituzionale e quella francese, sia a livello modellistico che dottrinario. Essenziali per i nostri commentatori sono le osservazioni di figure eminenti quali Constant, Pellegrino Rossi, Guizot, Macarel, Hello. Per quanto riguarda invece le influenze inglesi altrettanto notevole per il pubblico italiano risulta la lettura di Brougham: sappiamo infatti che gli italiani avevano una notevole difficoltà a leggere opere in inglese per cui la precoce traduzione nella nostra lingua dell'opera dell'avvocato *whig* ha fatto presa sui nostri giuristi, senza per altro andare a modificare radicalmente la forma mentis che già avevano.

A livello linguistico, questo periodo, immediatamente successivo alla concessione dello Statuto, sancisce di fatto quella fase di *indeterminatezza lessicale* che si era venuta sedimentando negli anni precedenti. Per cui la forma di governo statutale viene indicata con tutta una serie di lemmi sinonimici quali: 'monarchia temperata', 'monarchia/governo costituzionale', 'monarchia/governo rappresentativo', 'monarchia/governo parlamentare' e 'monarchia/governo misto'.

In particolare l'aggettivo 'parlamentare' viene ancora utilizzato in maniera atecnica: non indica, come oggi, una particolare forma di governo, ma generalmente qualsiasi forma di governo in cui vi è un *parlamento*. Ecco perché 'monarchia/governo parlamentare' è utilizzato come sinonimo di 'monarchia/governo costituzionale' e 'rappresentativo'. Solo in ambito giornalistico, probabilmente seguendo quanto sta avvenendo in Francia, Giorgio Briano cerca di scindere i due concetti, ma la sua teorizzazione non verrà accolta dalla dottrina.

A livello concettuale inoltre in Italia prevale quello che abbiamo definito il cosiddetto "filone balbiano" ovvero quella tendenza, iniziata già negli anni Venti da autori come Cesare Balbo, di associare il 'governo misto' al 'governo costituzionale-rappresentativo'. In entrambe le forme infatti si esalta l'equilibrio armonico tra gli elementi della sovranità per realizzare una situazione stabile e duratura nel tempo.

Questa situazione lessico-concettuale rimarrà per lungo tempo invariata nel nostro Paese nonostante gli *input* che arriveranno da altre culture giuridiche come quella francese, quella inglese e quella tedesca.

¹ P. Padoa, *Intorno ai governi rappresentativi*, Genova, Mariano Cecchi editore, 1859, pag. 41.

² Ivi, pag. 45.

2.3 Gli anni Sessanta: il consolidamento del panorama lessico-concettuale

Gli anni Sessanta dunque si aprono sostanzialmente come si era chiusa la decade precedente: gli osservatori italiani rimangono ancora affascinati dal modello classico del governo misto e a livello lessicale l'indeterminatezza impiegata per descrivere la forma del nuovo Stato nazionale rimane e si cristallizza. Tale indeterminatezza non viene scalfita, né dalla lettura di fonti francesi quali l' *Histoire du gouvernement parlementaire en France* di Prosper Duvergier de Hauranne, né dalla ricezione delle opere di autori anglofoni quali Grey, Todd e Bagehot che descrivono l'impianto costituzionale inglese non più come un mero 'mixed government' o come un semplice 'representative government' o un 'government by prerogative', ma come un 'parliamentary government' e un 'cabinet government'.

Presenteremo in due sotto-paragrafi prima le riflessioni di Prosper Duvergier de Hauranne e la sua accoglienza in Italia e poi il pensiero innovativo dei già citati autori anglofoni e le ricadute che esso avrà nel nostro paese.

2.3.1 'Gouvernement représentatif' e 'gouvernement parlementaire' in Prosper Duvergier de Hauranne

Prosper Duvergier de Hauranne (1798-1881), giornalista, giurista e uomo politico francese è una figura rilevante nella nostra narrazione: probabilmente è lui stesso che, in ambito francese, propone per primo, sin dalla fine degli anni Trenta, quella distinzione tra 'governo rappresentativo' e 'governo parlamentare' che però in Italia stenterà a prendere piede fino agli anni Ottanta. Attento lettore della realtà politica del tempo, Duvergier de Hauranne sintetizza il suo pensiero già nello scritto *Des principes du gouvernement représentatif et de leur application*¹ risalente al 1838, ma sarà con l' *Histoire du gouvernement parlementaire en France (1814-1848)*², monumentale opera pubblicata in dieci volumi tra 1857 e il 1871, che il deputato francese conferirà alla sua visione istituzionale ampia notorietà e risonanza nel dibattito politico-costituzionale.

Riflettendo sulla carta costituzionale del 1830 e polemizzando con altri autori, quali Henri Fonfrède (1788-1841), egli arriva a sostenere che quel modello costituzionale francese è sostanzialmente un 'gouvernement parlementaire' e non un 'gouvernement représentatif', in quanto i ministri devono avere sempre un appoggio nella maggioranza parlamentare e di conseguenza devono dimettersi quando perdono la fiducia del parlamento stesso: in questo modo la Camera dei deputati impone la sua volontà direttamente al Governo e indirettamente al Sovrano, avendo "l'ultima parola" (*le dernier mot*) qualora tra Camera dei deputati e Governo vi siano dei dissensi. Al contrario un regime in cui l'ultima parola sarebbe toccata al Sovrano avrebbe dovuto essere correttamente indicato come 'gouvernement représentatif': in esso il Sovrano avrebbe potuto nominare effettivamente i *suoi* ministri, indipendentemente dagli equilibri parlamentari.

¹ P. Duvergier de Hauranne, *Des principes du gouvernement représentatif et de leur application*, Paris, Just Tessier, 1838.

² P. Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire en France (1814-1848)*, Paris, Michel Lévy, 1857-1871, 10 voll.

L'unico autore italiano che sembra assimilare il messaggio costituzionale di Prosper Duvergier de Hauranne, cercando di fare chiarezza in ambito definitorio e di distinguere a livello concettuale il 'governo monarchico rappresentativo' da una parte ed il 'governo parlamentare' dall'altra, è il medico democratico cremonese Pietro Castiglioni, che tra il 1859 e il 1860 scrive in due volumi l'opera *Della monarchia parlamentare*.

Pietro Castiglioni in questo senso è assimilabile alla figura di Giorgio Briano, incontrato nel paragrafo precedente: due intellettuali estremamente diversi, sia per estrazione sociale che per convinzioni politiche, che tuttavia cercano di fare chiarezza nell'uso del lessico politico-costituzionale.

L'impostazione iniziale di Castiglioni è molto classica. Egli sostiene che esistono forme pure (ed instabili) di governo, quali la 'monarchia', l'aristocrazia' e la 'democrazia', e tutta una serie di forme miste tra le quali spiccano le 'monarchie costituzionali' che possono configurarsi anche come 'monarchie parlamentari':

« Le forme miste, che ammettono diversi elementi al potere, posso essere *monarchie aristocratiche*, in cui il sovrano ereditario, od elettivo, mette a parte del potere una casta privilegiata; *monarchie democratiche*, in cui, in luogo di una casta, ha parte del potere il popolo; *monarchie costituzionali*, in cui il potere è distribuito tra il Sovrano, le aristocrazie legittime e il popolo; le quali chiamasi *monarchie parlamentari*, quando il voto legalmente espresso dal parlamento, che è costituito dai rappresentanti dei due ultimi elementi, determina l'indirizzo del governo, e il Sovrano lo rispetta abbastanza per secondarlo; *democrazie costituzionali e parlamentari*, in cui il popolo elegge periodicamente un capo del governo, ed ammette nel potere anche le legittime aristocrazie; *governi aristocratico-democratici*, in cui domina una casta privilegiata coll'intervento del popolo, o questo coll'intervento delle legittime aristocrazie.»¹.

Mentre nelle 'monarchie costituzionali' (come sono per Castiglioni la Francia imperiale, la Spagna, il Portogallo e gli stati germanici) il potere politico è saldamente nelle mani del Re, nelle 'monarchie parlamentari', che da esse derivano, tale potere è dettato dalle assemblee rappresentative ed il Sovrano è disposto a rispettarlo o per lo meno a non contrastarlo. Sono 'monarchie costituzionali parlamentari' solo l'Inghilterra, il Belgio ed il Piemonte.

La vera essenza delle 'monarchie parlamentari' si riscontra proprio nel modo in cui vengono risolti i conflitti fra la Camera rappresentativa ed i ministri, dando ovviamente per scontato che vi debba essere armonia tra l'una e gli altri. Infatti mentre in una monarchia solamente 'costituzionale' gli eventuali conflitti verrebbero risolti essenzialmente dal Sovrano, tenendo ben presente i limiti che la ragion di stato impone, in una 'monarchia costituzionale parlamentare' tali conflitti possono essere risolti solo tenendo in massima considerazione il volere dell'opinione pubblica: è l'opinione pubblica l'"arbitro del sistema" mentre il Re è una sorta di grande esecutore di questo volere:

« secondo le consuetudini del parlamentarismo la prolungata lotta fra il Parlamento, costituito dalle due camere, o fra una Camera sola e il potere esecutivo, è impossibile; perché il Re, quando crede che abbian torto i suoi ministri, ne promuove od accetta le dimissioni, e sceglie un nuovo ministero nelle file della parte politica, che fu in maggioranza nel Parlamento per far cadere il ministero precedente. Quando crede che abbian torto le due Camere oppponenti, mantiene temporaneamente il ministero, ma scioglie quella che fra le due Camere, che è eletta dalla nazione, e fa appello a quest'ultima, come

¹ P. Castiglioni, *Della monarchia parlamentare e dei diritti e doveri del cittadino secondo lo Statuto e le leggi del Piemonte*, Milano, Guglielmini, 1859, vol. 1, pag. 77.

giudice finale e di diritto, affinché dal colore politico dei nuovi rappresentanti, che manderà alla Camera, appaia il voto di essa, e il Re abbia un criterio per conservare al governo il ministero, od accettarne le dimissioni, ed eleggerne un altro fra la nuova maggioranza. Quando infine, essendo divergenti le due camere, non sa, o non vuol decidere da qual parte sia il torto, se da quella che appoggia il ministero, o da quella che lo avversa, il Re può tentare per qualche tempo se fra le due Camere ed il ministero avvenga una conciliazione, come suole quando la divergenza proviene da questioni e leggi di secondaria importanza; o può introdurre qualche elemento dell'opposizione del ministero, lasciandone uscire qualche altro meno accetto al paese; o infine farà appello alla nazione per nuove elezioni della Camera elettiva, e così fornire a sé stesso e al Senato un criterio della politica, che dalla nazione è desiderata. In tutti questi casi un Re costituzionale, che osserva i principi del parlamentarismo, si forma un chiaro concetto dell'opinione pubblica manifestata anche fuori del Parlamento coi diversi modi, che indicheremo parlando della libertà d'opinione e di stampa, e si conduce a seconda di essa.»¹.

In linea con le riflessioni di Prosper Duvergier de Hauranne, Castiglioni vedeva bene nel funzionamento della forma di governo statutario un 'governo parlamentare' e non un 'governo costituzionale' tuttavia, sebbene tutte le fonti che abbiamo visto finora concordassero sull'effettivo funzionamento del sistema, il sintagma 'governo parlamentare' non riesce a acquisire una dimensione semantica autonoma rispetto proprio a 'governo costituzionale'. Anzi, che si faccia riferimento al rapporto tra maggioranza parlamentare e ministri, o alle modalità di scelta degli stessi ministri da parte del Sovrano, si parla ancora di 'governo/monarchia costituzionale-rappresentativa': l'aggettivo 'parlamentare' è sempre relegato in secondo piano e non si ipotizza minimamente che esso possa addirittura indicare una forma di governo alternativa rispetto alla prima. Nessuno dunque, tranne Castiglioni, sostiene a questa altezza che le due etichette, 'parlamentare' e 'costituzionale-rappresentativo', non solo non siano sinonimi, ma indichino regimi politici diversi.

Pasquale Castagna (1819-1887), autore di *Diritto costituzionale* da cui poi estrapolerà un *Commentario allo Statuto Italiano*², continua ad indicare il 'governo monarchico rappresentativo' come «quello in cui il popolo, ritenendo a sé la sovranità, ne delega l'esercizio a più corpi politici, i quali debbono essere mantenuti in armonia da un capo ereditario, che è il re.»³ Il Sovrano ha uno spazio limitato di manovra: i ministri devono essere in armonia con il «voto nazionale», per cui «il re nomina, ma la nicchia è fatta: ei non può che adattarvi l'individuo»⁴. Ancora una volta si mette in luce una dinamica che Castiglioni e Briano non avrebbero esitato a definire propriamente 'parlamentare', ma che Castagna, in linea con la dottrina giuridica dell'epoca, continua a definire propria del 'governo costituzionale-rappresentativo'.

Analogamente per Giuseppe Saredo (1832-1902), giurista e politico savonese, il 'governo costituzionale' è «l'ordinamento civile e politico di uno stato, in cui le attribuzioni della sovranità sono adempiute da un Principe impersonale ed irresponsabile, da un Ministero responsabile, da un Parlamento legislativo e da un'autorità Giudiziaria»⁵.

In questo contesto rimane ben poco spazio per il monarca considerando che è nella

¹ Ivi, pag. 111-112, vol. 1. Si noti il lemma 'parlamentarismo' usato come sinonimo di 'governo parlamentare'.

² P. Castagna, *Diritto Costituzionale*, Napoli, Fibreno, 1861; P. Castagna, *Commentario allo Statuto italiano*, Firenze, Barbera, 1865.

³ P. Castagna, *Commentario*, opera citata, pag. 42.

⁴ P. Castagna, *Diritto Costituzionale*, opera citata, pag. 292.

⁵ G. Saredo, *Principii di diritto costituzionale*, Parma, Grazioli, 1862-1863, vol. I, pag. 159.

maggioranza parlamentare che egli deve scegliere i proprio ministri:

«e che rappresenta la maggioranza parlamentare? la maggioranza della nazione. Dunque, voi, elettore, deponendo il vostro voto nei Comizi, decidete direttamente, immediatamente, quali sono i principi che volete far trionfare, e quali gli uomini che devono governare.»¹.

L'economista fiorentino Carlo Fontanelli (1843-1890) nel suo *Del Governo Rappresentativo. Discorsi d'un maestro di scuola*², adottando un'impostazione dal sapore guizottiano, divide le forme di governo sostanzialmente in due gruppi: da una parte le forme imperfette in cui la sovranità risiede negli uomini, dall'altra invece le forme "buone" in cui la sovranità non risiede negli uomini ma nella «legge Provvidenziale». Di quest'ultima categoria fanno parte la 'repubblica rappresentativa', nata per la prima volta negli Stati Uniti d'America, e la 'monarchia costituzionale o rappresentativa', che sviluppatasi originariamente in Inghilterra, si è diffusa prima in Francia e poi nel resto dei paesi europei.

In queste due ultime forme di governo vige la divisione dei poteri sebbene essi non siano «antagonisti» tra di loro; è importante la pubblicità che si manifesta tramite una stampa libera; si svolgono elezioni attraverso le quali si scelgono i più capaci degni di governare. Inoltre queste due forme di governo si caratterizzano per la responsabilità dei governanti: nella repubblica il responsabile è il presidente, nella monarchia rappresentativa invece i responsabili sono sia i deputati, sempre sottoposti al giudizio dell'opinione pubblica, sia i ministri, soggetti alla fiducia/sfiducia del parlamento stesso. Infatti «nelle monarchie [rappresentative] i ministri escono dalla maggioranza parlamentare che rappresenta la pubblica opinione»³ e «se il ministero non governa come vogliono loro [i rappresentanti della maggioranza], cade davanti alla sfiducia del parlamento»⁴.

E' inesatto per Fontanelli dire che il Re regna e non governa, ma di fronte ai meccanismi ben oliati della forma di governo, al Re non rimane che una funzione di raccordo che lega i vari poteri, poiché anche nella scelta dei ministri, sebbene essa sia libera, di certo non può essere *capricciosa*:

«Sapete che il re ha il diritto di nominare e revocare i ministri, ma che non può per questo fare una scelta capricciosa. Potrà qualche volta preferire una persona ad un'altra; ma è certo che si trova obbligato in generale a scegliere gli uomini che si distinguono nel parlamento, nei quali insomma la nazione ha fiducia.

Lo Statuto non impone quest'obbligo al re, ma è una conseguenza naturale del governo rappresentativo. Un ministero, che non si componesse di persone che si fossero distinte nel parlamento, difficilmente potrebbe acquistarne la fiducia; e la sfiducia del parlamento produce la caduta del ministero.

I ministri sono dunque in generale gli uomini chiamati al potere dalla fiducia, della nazione, espressa legalmente dalle maggioranze parlamentari, cioè del partito prevalente nelle Camere, il quale rappresenta appunto l'opinione illuminata della maggioranza del popolo.»⁵.

Fontanelli quindi non immagina neanche una forma di governo alternativa in cui il re faccia

¹ Ivi, pag. 264.

² C. Fontanelli, *Del governo rappresentativo. Discorsi d'un maestro di scuola*, Firenze, Cellini e C., 1864, pag. 97.

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

⁵ Ivi, pag. 118.

«una scelta capricciosa» e scelga come ministri figure che non godono della maggioranza parlamentare: perché dunque dare un *nome* a questa remota possibilità?

L'aggettivo 'parlamentare', nonostante la trattazione di importanti fonti francesi quali le opere di Duvergier de Hauranne, stenta ad acquistare una dimensione semantica vicina a quella a noi contemporanea e soprattutto non si arriva ad una scissione concettuale tra il regime 'parlamentare' e quello 'costituzionale-rappresentativo'. A ciò, a mio avviso, non contribuisce solo la stratificazione linguistica dei decenni precedenti, ma anche un altro fattore importante palesatosi in queste ultime citazioni: la fiducia che giuristi ed osservatori ripongono proprio nella figura re. Egli è considerato una figura *super partes*, avulsa dalla lotta politica e per questo in grado di prendere decisioni sagge e mirate. In un contesto di equilibrio, in cui ad ogni organo costituzionale, compreso allo stesso monarca, spetta un ruolo ben preciso, il sovrano sa benissimo che, affinché la forma di governo funzioni al meglio e non si arrivi a cortocircuiti costituzionali, deve esserci consonanza politica tra la maggioranza parlamentare ed i ministri. Per cui, sebbene non vincolato formalmente da nessuna norma giuridica, il sovrano, non sceglierà mai i *suoi* ministri, ovvero non sceglierà mai figure che si collochino al di fuori del gradimento della maggioranza parlamentare. In Italia in questo momento è davvero difficile immaginare due situazioni istituzionali alternative, seppur realizzabili a livello teorico, in cui nella prima i ministri godano della doppia fiducia del parlamento e del Sovrano, mentre nella seconda godano solo della fiducia del Sovrano: da qui l'inopportunità di indicare con etichette costituzionali diverse i due regimi. Solo successivamente, e precisamente negli anni Ottanta, quando gli organi costituzionali, ed in particolare il parlamento ed il Gabinetto, romperanno questa fase di equilibrio, arrogandosi poteri che prima spettavano al Sovrano stesso, allora avremo in effetti un cambiamento del lessico politico e emergerà con forza il concetto di 'governo parlamentare' ben distinto da quello 'costituzionale-rappresentativo'.

In Francia per esempio, qualcosa del genere era già successo. Tuttavia al di là delle Alpi l'equilibrio costituzionale era stato violato proprio dall'"intraprendenza politica" del sovrano: forte delle sue prerogative, tra il 1829 e il 1830 Carlo X aveva imposto alle Camere per suo volere il governo presieduto da Jules de Polignac, governo che non godeva della fiducia parlamentare, ma che Carlo si era ostinato a mantenere in carica oltre ogni ragionevolezza, arrivando addirittura a sciogliere la Camera che gli era ostile e ottenendo un verdetto delle urne di certo non favorevole. Il tutto si era concluso con la destituzione del sovrano.

Osservatori come Duvergier De Hauranne avevano notato l'ambiguità del modello francese del 1814, riproposto poi nel 1830, e avevano sentito la necessità di proporre una specificazione lessicale distinguendo il 'governo rappresentativo' da una parte e il 'governo parlamentare' dall'altra.

Nel caso italiano, la carta albertina presenta la stessa ambiguità di fondo delle Chartes francesi, ma come già sottolineato in precedenza, fino agli anni Ottanta non avremo una specificazione lessicale.

2.3.2 Il 'parliamentary government': un descrittore più moderno del modello inglese

Nella seconda parte dell'Ottocento anche la costituzione inglese si sta modificando. Il sovrano sostanzialmente ha perso la maggior parte delle sue prerogative, tanto da spingere alcuni osservatori ad abbandonare il vecchio modello del 'governo misto', in cui il monarca giocava un ruolo fondamentale per realizzare una situazione di armonico equilibrio, ed optare per una

descrizione più realistica del modello costituzionale. Infatti al vecchio 'government by prerogative' sembra si sia sostituito un 'parliamentary government' o meglio un 'cabinet government', in cui i poteri persi dal sovrano sono stati "ereditati" in parte dal Parlamento (soprattutto dalla Camera bassa) ed in parte dal Gabinetto, ovvero dal consiglio dei ministri. Echi di questa nuova lettura della costituzione inglese giungeranno anche in Italia, ma per il momento non verranno accolti entusiasticamente. Gli osservatori italiani infatti rimangono affascinati da una descrizione quasi mitizzata del modello inglese e per questo sono restii a fare propria qualsiasi lettura alternativa di quel modello che implica addirittura un cambiamento di lessico, valorizzando per l'appunto il termine 'parliamentary government'. Nel panorama italiano, a proposito della descrizione del "modello inglese", già si davano per acquisiti i lavori tardo-settecenteschi di William Blackstone (1723-1780)¹, tradotti in francese, di Jean-Louis De Lolme (1740-1806), scritti originariamente in francese e tradotti anche in italiano², e di Montesquieu³. Tuttavia nuove fonti possono essere sfruttate dai commentatori italiani nella seconda metà del diciannovesimo secolo per approfondire la conoscenza del contesto politico-costituzionale inglese.

In un articolo comparso tra il maggio e il giugno 1864 sulla «Rivista contemporanea nazionale italiana»⁴, Giovanni Battista Michellini (1797-1879), giornalista e deputato piemontese, ci fornisce una panoramica delle fonti che i commentatori italiani possono utilizzare per studiare le istituzioni inglesi tra gli anni Cinquanta e Sessanta. Dall'articolo emergono alcune considerazioni degne di nota: innanzi tutto i nostri compatrioti si trovano palesemente in difficoltà a leggere testi in lingua madre inglese e per questo, nella maggior parte dei casi, devono affidarsi o alla traduzione in francese di testi inglesi, oppure sperare in traduzioni italiane degli stessi; in secondo luogo, come facevo notare poco sopra, le fonti citate da Michellini sono accumulate da una lettura idealizzata della costituzione inglese, associata nella totalità dei casi al modello del 'mixed government'.

Molti sono i testi citati da Michellini.

Un posto d'onore merita Henry Brougham con la sua *The British Constitution*, scritto nel 1861⁵: il pubblico italiano infatti conosceva bene l'autore che però in quest'opera si limita a ribadire quanto già espresso in *Political Philosophy*, risalente al 1842, e tradotta in italiano tra il 1850-51. Inoltre Michellini cita *The constitutional history of England from the accession of Henry VII to the death of George II* di Henry Hallam (1777-1859)⁶, opera questa più datata, risalente al periodo 1827-28 e di cui già esisteva una traduzione in francese di Guizot, ma che oggi «è stata felicemente tradotta nella nostra favella dal Barone D'Ondes Reggio»⁷. Sia Brougham che Hallam nelle loro opere seguono il filone tardo settecentesco e definiscono l'Inghilterra un 'mixed government'.

¹ W. Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, Dublin, Exshaw, 1766-1769, 4 voll.

² J.L. De Lolme, *Constitution de l'Angleterre*, Amsterdam, van Harreveldt, 1771.

³ lo *Spirito delle leggi* venne tradotto in italiano in quattro edizioni successive già nel corso del Settecento: 1751, 1773, 1777, 1797. In merito si veda E. De Mas, *Montesquieu, Genovesi, e le edizioni italiane dello Spirito delle Leggi*, Firenze, Le Monnier, 1971.

⁴ G.B. Michellini, *L'Inghilterra e le sue istituzioni*, in «Rivista contemporanea nazionale italiana», volume 37, anno 12(1864), pag. 215-228 e 422-433.

⁵ H. Brougham, *The british Constitution*, London, Glasgow, Richard Griffin and Company, 1861.

⁶ H. Hallam, *The constitutional history of England from the accession of Henry VII to the death of George II*, London, Murray, 1827-28, 4 voll.

⁷ Ivi, pag. 216. La traduzione a cui Michellini fa riferimento è: H. Hallam, *Storia costituzionale di Inghilterra dal cominciamento del regno di Enrico VII alla morte di Giorgio II*, Torino, Pomba, 1854, 4 voll.

Sulla falsa riga di questi scritti si trova anche la *History of England from the accession of James II*¹ di Thomas Babington MacAulay (1800-1859), opera in numerosi volumi, composta tra il 1848 e il 1859, i cui primi due volumi vengono tradotti da Paolo Emiliani Giudici tra il 1852-1853. MacAulay lascia intendere che la forma di governo inglese è rimasta sostanzialmente immutata dal periodo medioevale ad oggi: per descriverla usa perifrasi o sintagmi quali 'monarchia limitata', 'monarchia temperata', 'monarchia/governo costituzionale', 'governo misto', 'governo rappresentativo'.

Molta diffusione inoltre avrà l'opera *Das heutige englische Verfassungs- und Verwaltungsrecht* del giurista tedesco Rudolph von Gneist (1816-1895), che poi verrà tradotta in francese da Théodore Hippert nel 1867-68 con il titolo *La constitution communale de l'Angleterre: son histoire, son état actuel, ou le self-government*.

Forse però l'opera che avrà più eco in questo frangente è *The Constitutional History of England: since the accession of George III (1760-1860)*, scritta nel 1863 da Thomas Erskine May (1815-1886) che verrà poi tradotta in francese nel 1865 da Cornelius de Witt. L'opera, ristampata in edizioni successive fino al gennaio 1912, a differenza delle precedenti non è ordinata in senso cronologico ed ogni capitolo ha a oggetto un tema specifico, tuttavia fin dalla prima pagina dell'introduzione l'obiettivo e la *forma mentis* di Erskine May risulta chiaro: affrontare «the history of our mixed government»².

Da questo insieme di autori emerge dunque l'immagine vetusta di una monarchia inglese descritta come 'governo misto': una descrizione che gli italiani apprezzano e da cui si distaccheranno poco volentieri.

Uno dei primi scritti innovatori che giungono in Italia da oltremarica sono le *Considerations on representative government* del filosofo radicale inglese John Stuart Mill (1806-1873), scritto nel 1861, immediatamente tradotto in italiano, successivamente in francese e poi di nuovo in italiano nella Biblioteca di Attilio Brunialti negli anni Ottanta.

Difficile sostenere che l'opera afferisca al campo della storia o del diritto costituzionale poiché in essa non si descrive *come* è un 'representative government' ma come invece esso *dovrebbe essere*.

Secondo Maria Teresa Pichetto³ tra il 1832 e il 1867, anni di importanti riforme elettorali per il sistema britannico, i radicali ed i liberali inglesi cercano di elaborare teorie che sostengano l'allargamento del suffragio, ma che contemporaneamente tendano a mantenere il potere nelle mani di una *élite* illuminata anziché distribuirlo tra masse incompetenti: è in questo contesto che si colloca l'opera del nostro autore

L'obiettivo di Mill è quello di creare un 'governo rappresentativo' o 'democrazia rappresentativa' «in cui la nazione tutta, o almeno una parte numerosa di essa, esercita per mezzo dei deputati da essa eletti l'ultimo potere di controllo»⁴. Al contrario da evitare è una 'pura democrazia' ovvero «il governo di tutto il popolo per mezzo di una semplice maggioranza rappresentata in modo esclusivo»: questo tipo di governo infatti assomiglia molto alla tirannia del numero visto che in esso non vengono tutelate minoranze etniche, nazionali, sociali.

¹ T. B. MacAulay, *History of England from the accession of James II*, Boston, Phillips, 1848-1859, 4 voll.

² T. Erskine May, *The Constitutional History of England: since the accession of George III (1760-1860)*, Boston, Crosby and Nichols, 1863, prefazione pag. V.

³ M.T. Pichetto, *Verso un nuovo liberalismo. Le prospettive politiche e sociali di John Stuart Mill*, Milano, FrancoAngeli, 1996.

⁴ J.S. Mill, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, [1861], introduzione e traduzione a cura di P. Crespi, Milano, Bompiani, 1946. La citazione si trova a pag. 82.

Quali dovrebbero essere le caratteristiche di questo regime che, lo ripetiamo, Mill definisce il più delle volte ‘governo rappresentativo’, ‘democrazia rappresentativa’ e solo in pochissimi casi ‘monarchia/governo costituzionale’? (Mill usa la locuzione ‘governo parlamentare’ una sola volta nel suo scritto).

Innanzitutto nel sistema proposto da Mill deve vigere il suffragio universale, dunque anche le donne devono votare. Dal voto però sono esclusi gli analfabeti (per questo l’insegnamento e l’istruzione devono precedere il suffragio universale) e i debitori, poiché chi non paga un’imposta non ha il diritto di decidere il modo in cui ognuno deve contribuire alla spesa pubblica dell’intera comunità. Inoltre il voto deve essere palese: in tal modo l’elettore è caricato di una responsabilità politica e non voterà seguendo il suo interesse personale o quello della sua classe sociale, ma seguendo i dettami dell’interesse pubblico.

Sono le tecniche di voto, i meccanismi elettorali, che permettono di realizzare una vera ‘democrazia rappresentativa’. A più riprese infatti già nel corso della sua carriera Mill aveva dimostrato la sua simpatia verso il voto plurimo (assegnare cioè un maggior numero di voti alle persone ritenute più istruite o che, dopo aver superato degli esami, si dimostrano più preparate), il voto cumulativo (la possibilità di esprimere più voti per un singolo candidato) e il sistema di Hare chiamato anche voto trasferibile (nel quale l’elettore scrive sulla scheda i nomi dei candidati, locali o nazionali, in ordine di preferenza, in modo tale che se il primo della lista risulta già eletto in una circoscrizione, il voto può essere trasferito alla seconda preferenza del votante e così via: ciò garantisce un effetto sostanzialmente proporzionale).

Per quanto riguarda invece l’organizzazione del potere esecutivo Mill immagina un sistema in cui il perno del sistema sia la responsabilità individuale. Il partito uscito vincente dalle elezioni indica ‘virtualmente’ il primo ministro mantenendo un rapporto di fiducia tra il capo dell’esecutivo e l’assemblea rappresentativa, seppur con una specificazione. Infatti Mill arriva ad affermare che non «sarebbe sempre e dovunque desiderabile che il capo dell’esecutivo dipendesse dai voti di un’assemblea rappresentativa»¹: secondo questo autore infatti il capo dell’esecutivo deve avere un forte deterrente per difendersi dalla riottosità della camera: lo scioglimento. Solo così il Ministero potrà continuare a dipendere da essa ma a non esserne succube e a non essere costretto a dimettersi ogniqualvolta riceva un voto contrario.

Le riflessioni di Mill devono aver fatto presa sul pubblico italiano, pubblico che poteva capirne il linguaggio visto che sempre di ‘governo rappresentativo’ si parla, tuttavia a mio avviso è probabile anche che gli italiani non abbiano afferrato fino in fondo il messaggio del filosofo inglese.

Infatti mentre sappiamo bene che nella grande maggioranza dei casi per gli italiani il governo rappresentativo costituiva una rielaborazione del governo misto, la forma di governo proposta da Mill ha poco o nulla a che vedere con il governo misto stesso. Mill tratteggia una forma di governo molto avanzata, “molto democratica”, dove l’assemblea rappresentativa e la sua composizione hanno un ruolo preponderante, mentre poco risalto hanno gli altri elementi che dovrebbero comporre la mistione ovvero il sovrano, di cui si parla poco nelle *Considerazioni*, e la seconda Camera, a proposito della quale lo stesso Mill afferma di non credere in un suo ruolo “di freno” del sistema.

Dunque le tesi di Mill portano un messaggio democratico molto avanzato, quasi utopistico, ma il filosofo inglese, per descrivere il suo modello costituzionale, usa un lessico non del tutto innovativo. Il sistema costituzionale inglese non viene definito una volta per tutte un ‘governo

¹ Ivi, pag. 231.

parlamentare’.

Le vere innovazioni nella dottrina costituzionale inglese sono apportate invece da autori quali Grey, Todd e Bagehot.

Earl Grey (1802-1894), politico e *statesman*, nel suo *Parliamentary government considered with reference to reform*, scritto nel 1858, è molto chiaro. Egli vuole analizzare «in what respects Parliamentary Government, as it now exists in this country, differs from others forms of Representative Government»¹.

Le differenze tra il sistema attuale e la descrizione “ideale” del sistema inglese per Grey sono evidenti:

«I have in the first place to remark, that, since the establishment of Parliamentary Government, the common description of British Constitution, as one in which the executive power belongs exclusively to the Crown, while the power of legislation is vested jointly in the Sovereign and the two Houses of Parliament, has ceased to be correct, unless it is understood as applying only to the legal and technical distribution of power. It is the distinguishing characteristic of Parliamentary Government, that it requires the powers belonging to the Crown to be exercised through Ministers, who are held responsible for the manner in which they are used, who are expected to be members of the two Houses of Parliament, the proceedings of which they must be able generally to guide, and who are considered entitled to hold their offices only while they possess the confidence of Parliament, and more especially of the House of Commons.»².

Dunque non solo il Re ha perso parte delle sue prerogative “delegando” il potere esecutivo a ministri responsabili, ma lo stesso dogma della divisione dei poteri, sul quale l’intera impalcatura statale sembrava essere costruita finora, è venuto meno perchè: «by this arrangement the Executive power and the power of Legislation are virtually united in the same hands, but both are limited, the executive power by the law, and the legislation by the necessity of obtaining the assent of Parliament to measures brought forward»³. Lo stesso Alpheus Todd (1821-1884), storico costituzionale di origini inglesi poi emigrato in Canada, in *On Parliamentary Government in England*, dopo aver riportato lo stesso passo di Grey, ammette:

«Through the instrumentality of the cabinet, as a connecting link between the Crown and the Parliament, a close union, an intimate reciprocal action, has been effected between the executive and legislative powers. It is this which has given peculiar vitality to English parliamentary government.»⁴.

Tali principi, secondo Todd saranno acquisiti in seguito alla rivoluzione inglese del 1688, giacché prima di essa, invece di avere un ‘parliamentary government’, in Inghilterra vigeva un ‘government by prerogative’ dove il Sovrano era il sole del sistema.

Se gli scritti di Todd verranno tradotti in italiano e recepiti in un contesto ben diverso dall’attuale solo negli anni Ottanta (come vedremo nei capitoli successivi), al contrario di immediata diffusione, grazie alla traduzione francese del 1869, è *The English Constitution*, del giornalista ed economista Walter Bagehot (1826-1877), opera risalente al 1867.

¹ E. Grey, *Parliamentary government considered with reference to reform*, London, Richard Bentley, 1858, pag. 2.

² Ivi, pag. 4.

³ Ibidem.

⁴ A. Todd, *On Parliamentary Government in England*, London, Longmans, Green and co, 1867, pag. 2-3.

L'obiettivo di Bagehot è proprio quello di smitizzare l'apologia del sistema inglese minandone i due pilastri fondamentali, ovvero la convinzione che in esso esista una rigida separazione dei poteri e che da tale divisione scaturisca un equilibrio positivo.

Secondo il giornalista inglese la costituzione britannica fonde insieme due elementi: la parte «nobile» (*dignified part*) e la componente «efficiente» (*efficient part*); si tratta di due parti complementari poiché mentre la prima garantisce l'obbedienza e la reverenza del popolo, la seconda garantisce l'efficienza nell'azione del governo. La parte «nobile», in apparenza puramente ornamentale, è costituita dalla Regina e dalla Camera dei Lord: questa parte ha un compito quasi semplificatorio in quanto rappresenta l'insieme di elementi sentimentali ed emotivi, teatrali e visibili, che suscitano reverenza e obbedienza; mentre la parte nobile è caratterizzata da una «grandezza gotica», la parte «efficiente» è semplice e moderna. Essa è formata dal tutt'uno composto dalla Camera dei Comuni e dal Gabinetto. Questa parte moderna ed efficiente tuttavia è obbedita a causa della presenza della parte antica e gotica: in questa fusione consiste la peculiarità eccezionale del sistema politico inglese.

Quindi, sebbene la Regina abbia perso parte delle sue prerogative (non partecipa più al potere legislativo apponendo il suo veto; ha perso la facoltà di sciogliere il parlamento, di scegliere il Premier e di nominare i Pari) e la Camera dei Lord sia totalmente subordinata alla Camera dei Comuni, sono queste parti nobili a garantire il corretto funzionamento dell'ordinamento grazie alla loro influenza.

Inoltre la Costituzione inglese non si caratterizza né per la separazione dei poteri né per il loro equilibrio armonico: anzi, la sua caratteristica principale è il legame tra il potere esecutivo e quello legislativo:

« Il segreto che rende efficace la Costituzione inglese può essere individuato nella stretta unione, nella fusione pressoché completa del potere esecutivo con quello legislativo. ».¹

Il segreto di questa unione si trova proprio nel Gabinetto: esso non è altro che il «comitato esecutivo del parlamento», ma ricordiamo che il Gabinetto ha sempre la facoltà di decidere, e di decidere su tutto. Sebbene la Camera dei Comuni abbia numerose funzioni (la scelta del Premier, la funzione espressiva, la funzione pedagogica, la funzione informativa, la funzione legislativa, la funzione finanziaria) ci accorgiamo che l'elemento centrale della costituzione inglese è essenzialmente uno: il potere quasi assoluto del Primo Ministro e del Gabinetto. Se il Gabinetto è in grado di decidere su tutto, qualora ciò non sia possibile, il Premier può usare effettivamente, o solo come deterrente, un'arma fortissima: il potere di scioglimento. Tale potere infatti può essere utilizzato sempre come *extrema ratio* nei casi in cui la Camera si dimostri riottosa nei confronti del Governo o dei ministri o sia lo stesso Sovrano a intromettersi nelle politiche pubbliche con fini personali. Infatti le "baruffe" parlamentari erano sempre dietro l'angolo anche se, sin dal 1841, la Camera dei comuni aveva approvato alcune risoluzioni secondo le quali la permanenza in carica dei Ministri di sua Maestà che non possedessero più la fiducia della camera rappresentativa, così da non far approvare dalla stessa misure d'importanza essenziale per il paese, risultava in contraddizione con lo spirito della Costituzione.

¹ W. Bagehot, *The English Constitution*, London, Oxford University Press, 1867, seconda edizione 1872. L'edizione tradotta a cui faremo riferimento nel paragrafo è *La costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995. La citazione si trova a pag. 52.

Il quadro dipinto da Bagehot è quello di un sistema parlamentare sostanzialmente monista, e quindi *sbilanciato*, in cui il potere di indirizzo politico, avallato dall'opinione pubblica, riposa nelle mani del Gabinetto e del Premier, i quali si possono difendere dalla riottosità dell'assemblea anche grazie ad un istituto basilare quale quello dello scioglimento.

Come succederà per Todd, anche Bagehot verrà "recuperato" dalla dottrina politica soltanto negli anni Ottanta, sebbene gli italiani non accetteranno mai né un ruolo subalterno del Re nell'intero sistema, né tantomeno che il Gabinetto possa essere considerato «il comitato esecutivo» della maggioranza parlamentare.

Un autore che a questa altezza sembra recepire almeno le innovazioni lessico-concettuali della dottrina inglese sembra essere Ruggiero Bonghi (1826-1895), nell'articolo *I partiti politici nel parlamento italiano*, pubblicato sulla «Nuova Antologia» nel 1868¹.

Bonghi si rivela un profondo conoscitore della cultura costituzionale inglese: oltre a citare autori quali Von Gneist, Brougham, Erskine May e Russell, sembra adottarne anche i lessici. Infatti, sia per riferirsi alla forma di governo inglese che alla forma di governo italiana, egli usa solo due volte ed in modo generico i termini 'sistema rappresentativo' e 'governo costituzionale', mentre nella maggior parte dei casi usa sintagmi quali 'governo parlamentare' e 'sistema parlamentare'.

Il 'governo parlamentare' che egli definisce come «il governo delle maggioranze d'una assemblea»² è per questo, inevitabilmente, governo di partiti. Per la prima volta in maniera analitica i partiti entrano nell'analisi costituzionale: ovviamente non si tratta ancora di partiti politici di massa, ma fazioni «che dividono la classe che governa» e hanno una loro visibilità solo in parlamento, ecco perché, come sottolinea Massimiliano Gregorio³, possono essere definiti "partiti parlamentari".

L'articolo di Bonghi si regge sul confronto tra l'assetto politico-costituzionale italiano e quello inglese: è il sistema partitico che distingue il corretto funzionamento dei due regimi.

In Inghilterra il sistema è pressoché bipartitico, con partiti ben strutturati su ideali diversi. Ciò fa sì che solo in casi molto rari si arrivi a governi di coalizione che riscuotono per di più il biasimo dell'opinione pubblica. Nella maggior parte dei casi vi è alternanza tra *tories* e *whigs* senza però, e questo è un punto fondamentale nella visione di Bonghi, che l'amministrazione risenta di questa alternanza rimanendo stabile ed indipendente dalla lotta politica:

«L'Inghilterra è stata insino ad ora il solo Stato nel quale la gara de'partiti, elemento così sostanziale del governo parlamentare, in luogo di andare sempre peggiorando la cittadinanza e quegli stessi per i primi, che vi contendono, è proceduta via via verso il meglio, e s'è contentata d'anno in anno d'armi meno rozze e più morali. Ciò non s'è ottenuto se non restringendo nelle mani dei ministeri l'uso dei favori acconci a guadagnare ed a corrompere, e forzando tutta quanta la lotta dei partiti, a diventare, il più che si potesse, palese, e soggetta al sindacato dell'opinione pubblica.

Ma soprattutto, non solo esimendo, come osservava il Gneist, dall'influenza diretta della classe politica tutta la macchina dell'amministrazione dello Stato, ma ancora costituendo tutta l'amministrazione in una assoluta indipendenza da essa, quantunque nelle mani di persone di uguale autorità e grado sociale.»⁴

¹ R. Bonghi, *I partiti politici nel parlamento italiano*, in «Nuova Antologia», VII (1868), pag.5-29 e pag. 242-283.

² Ivi, pag. 257.

³ M. Gregorio, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2013.

⁴ R. Bonghi, *I partiti*, opera citata, pag. 20.

In Italia la situazione del sistema politico è diversa, infatti l'eterogeneità partitica crea instabilità, governi di coalizione e intrecci mortali tra politica e amministrazione.

Fino alla morte di Cavour tutto sembrava procedere in maniera organica: da una parte vi era un partito moderato cavouriano e dall'altra un partito garibaldino (Bonghi è riluttante a definirlo partito perché questa fazione si presenta come una fazione "antisistema" con mire rivoluzionarie).

Con il governo Rattazzi parte dei cavouriani si unisce ai garibaldini per sostenere il primo ministero di coalizione: è l'inizio della decadenza perché la nuova maggioranza è una compagine artefatta, non animata da ideali comuni, ma da interessi particolari immediatamente esigibili a cui si aggiungono anche gelosie e antipatie regionali. Una maggioranza così costruita non può che peggiorare il 'governo parlamentare' proprio perché, in una situazione così precaria, ogni deputato prima di tutto "pensa per sé", pensa ai suoi interessi personali e così si arriva inevitabilmente a manipolare i gangli dell'amministrazione pubblica. E' in questo caso che il governo di partiti assume sfumature nettamente negative.

Nel suo articolo però neanche Bonghi arriva a scindere a livello concettuale il 'governo parlamentare' dal governo 'costituzionale-rappresentativo'. Tuttavia, conoscendo bene l'esperienza inglese, il primo lemma guadagna molto terreno sul secondo, infatti l'autore lo predilige. Inoltre esso non si tinge di una *nuance* negativa o dispregiativa: è vero che il governo parlamentare è un governo di partiti, dunque un governo partigiano, tuttavia, c'è poco da temere da tali fazioni parlamentari quando esse, se coese e ben strutturate, realizzano un Gabinetto omogeneo e non inficiano l'andamento dell'amministrazione.

Bonghi costituisce una vera e propria eccezione in questo periodo poiché la maggior parte degli osservatori, evidentemente meno attenti alle vicende inglesi rispetto al politico napoletano, non daranno particolarmente risalto al lemma 'governo parlamentare', non andando ad intaccare quella *indeterminatezza lessicale* che si era venuta a creare sino a ora.

Si consideri per esempio Dionigi Sicuro, avvocato e futuro docente di diritto internazionale, che nel 1869 scrive l'articolo *Del Governo e delle sue varie forme in genere e della monarchia costituzionale in specie*¹. L'autore fa un breve *excursus* storiografico citando i modi con cui si è soliti classificare i regimi politici (citando anche Vico e Montesquieu) per arrivare alla conclusione che esistono due categorie di governi: i 'governi puri', tra cui vengono annoverate la monarchia, l'aristocrazia e la democrazia, e la categoria dei 'governi misti'. Quest'ultima sembra essere la categoria con più specie al suo interno. Egli ricorda per esempio la mistione tra monarchia ed aristocrazia (la «monarchia aristocratica») e la mistione tra monarchia e democrazia (la «monarchia democratica»), ma:

«la terza in fine e più perfetta forma di mescolato governo monarchico, si è la monarchia costituzionale, rappresentativa o parlamentare, nella quale vi è effettiva e reale partecipazione al supremo potere, tanto dello elemento monarchico, che della classe degli ottimati, i quali vi partecipano non già in qualità di classe privilegiata, ma sì in quella di cittadini distinti, e senza la esclusione di alcuno dei componenti la intera Società, dove tutti i cittadini devono essere considerati uguali dinanzi alla legge.»².

¹ D. Sicuro, *Del Governo e delle sue varie forme in genere e della monarchia costituzionale in specie*, in «Archivio Giuridico Filippo Serafini», vol. IV(1869), pag. 118-131.

² Ivi, pag. 127.

Inoltre Antonio Scialoja (1817-1877), accademico e più volte Ministro del Regno, descrivendo il sistema politico-partitico italiano, continua imperterritito ad indicare la nostra forma di governo usando il classico *pool* di etichette da noi ben conosciuto: 'monarchia costituzionale', 'monarchia rappresentativa', 'governo costituzionale', 'governo monarchico temperato'. Tra di esse come vediamo manca addirittura l'aggettivo 'parlamentare'¹.

In conclusione di questo sotto-paragrafo dunque possiamo far notare che in Inghilterra il modello costituzionale si sta evolvendo. Esso sta mutando non a causa di scossoni rivoluzionari violenti, come nel caso francese, ma semplicemente a causa della normale evoluzione storica della costituzione stessa. La perdita della maggior parte delle prerogative regie porta osservatori quali Gray, Todd e Bagehot a smitizzare quella costituzione, descritta fino a quel momento come il modello misto per eccellenza. Essa non si basa più né sulla separazione dei poteri, né sull'equilibrio degli organi costituzionali, anzi: il potere esecutivo e legislativo si trovano strettamente intrecciati ed inoltre il Gabinetto e la Camera dei Comuni hanno acquisito un peso molto superiore rispetto alla Camera dei Lord e allo stesso sovrano. Da qui la necessità di un cambiamento lessicale: il nuovo assetto non verrà più descritto come 'mixed government' o 'government by prerogative' ma come 'parliamentary government' o 'cabinet government'.

La lettura innovativa della costituzione inglese giunge anche in Italia attraverso sia testi in lingua madre, sia testi tradotti in francese o in italiano. Tuttavia gli osservatori italiani esitano ad abbandonare quella visione mitizzata che hanno della costituzione inglese che fa ancora riferimento al 'governo misto', e soprattutto esitano a valorizzare sintagmi lessicali quali appunto 'governo parlamentare'.

Se si fa eccezione per Ruggiero Bonghi, i nostri giuristi continuano a descrivere la nostra forma di governo facendo ancora riferimento al 'governo misto' e usando in maniera sinonimica gli aggettivi 'costituzionale', 'rappresentativo' e per l'appunto 'parlamentare'.

Eppure qualcosa piano piano sta cambiando, lo vedremo nella decade successiva. La ricezione di fonti tedesche, sommate alla già citata letteratura inglese, sebbene non portino ancora ad una specificazione lessicale, fanno sì che il lemma 'governo parlamentare' si diffonda sempre di più nel linguaggio comune.

2.4 Gli anni Settanta: la diffusione di 'governo parlamentare' e la mancata specificazione lessicale

Anche in questo decennio l'indeterminatezza lessicale che si era imposta in Italia da circa un trentennio non viene scalfita. Non si arriva ad una specificazione lessicale neanche in seguito alla traduzione in italiano (realizzata dal giurista Giuseppe Trono) di opere classiche della giurispubblicistica di lingua tedesca quali *Allgemeine Staatslehre* e *Allgemeine Staatsrecht* dello svizzero Johan Caspar Bluntschli (1808-1881). In esse l'autore infatti distingue nettamente la 'monarchia costituzionale' da una parte e il 'governo parlamentare o ministeriale' dall'altra.

Nonostante la dottrina italiana non accolga questa distinzione, il sintagma 'governo parlamentare', sempre usato in senso atecnico, ha guadagnato ormai molto terreno rispetto ai

¹ A. Scialoja, *Della mancanza dei veri partiti politici in Italia e del come potrebbero sorgere*, in «Nuova Antologia», XIII (1870), 1, pag. 54-88.

corrispettivi sinonimici 'governo costituzionale' e 'governo rappresentativo'. Sebbene accademici come Palma, Pierantoni o lo stesso Trono facciano fatica ad accettare un sempre maggiore utilizzo dell'aggettivo 'parlamentare', è in ambito giornalistico-divulgativo, e quindi più vicino al linguaggio comunemente usato, che esso si diffonde con maggior forza.

Per esempio già agli inizi degli anni Settanta il celeberrimo *Dizionario della lingua italiana*¹, compilato dagli intellettuali Niccolò Tommaseo (1802-1874) e Bernardo Bellini (1792-1876), sottolinea l'uso e l'abuso dell'aggettivo 'parlamentare' ma non la connotazione tecnica che tale aggettivo può conferire ad un assetto politico:

«PARLAMENTARE - Oggidi più comune che 'parlamentario'; ma se ne abusa, come de'Parlamenti e della parola. Io direi Giurisprudenza parlamentare quella che è costituita e risulta dalle decisioni e deliberazioni de'parlamenti; direi Eloquenza parlamentaria, quella che si addice ai parlamenti politici specialmente. Ma questo secondo è pesante, come suol essere pur troppo la cosa.»².

Abbastanza conosciuto è l'opuscolo *Del Governo rappresentativo in Italia*³ scritto da un giovane Sidney Sonnino (1847-1922) nel 1872. L'autore indica il sistema costituzionale italiano con un gran numero di lemmi sinonimici: non menziona solo 'governo rappresentativo', 'sistema rappresentativo', 'istituzioni rappresentative', 'governo costituzionale', 'ordini costituzionali', ma anche 'sistema parlamentare', 'governo parlamentare' e addirittura 'parlamentarismo'. La tesi di Sonnino è che ovunque si sia sviluppato, dall'Italia, alla Francia, all'Inghilterra, agli Stati Uniti d'America, il sistema rappresentativo sia già profondamente in crisi: l'indifferenza politica dei cittadini e la sfiducia nelle istituzioni porta a un forte astensionismo, la mancanza di partiti strutturati crea governi instabili e di coalizione (o *di conciliazione* come li chiama Sonnino), tutto ciò contribuisce ad un forte discredito anche a livello internazionale.

Naturalmente il parlamentare pisano non si esime dal proporre soluzioni alla situazione italiana come il decentramento amministrativo, l'allargamento del suffragio, l'adozione di un sistema proporzionale e la formazione di un grande partito conservatore, ma siamo ancora molto lontani dal famoso "ritorno allo Statuto".

Al di là delle critiche al sistema e delle eventuali soluzioni, è importante notare il lessico che usa il giovane liberale. Nel discorso sonniniiano rileviamo un maggior utilizzo del sintagma 'governo parlamentare' ed inoltre suscita interesse anche l'uso del lemma 'parlamentarismo', impiegato, al pari di 'governo parlamentare' sempre in senso atecnico. Tale espressione si aggiunge al *corpus* dei sinonimi con cui viene indicata la nostra forma di governo. E' in questo senso che viene utilizzato anche dall'ecclesiastico Pietro Coselli. Il sacerdote lucchese nel suo *Saggio critico dei principi e delle conseguenze della rivoluzione italiana*, sostiene che il 'parlamentarismo' è una legittima conseguenza del costituzionalismo ossia della creazione del governo costituzionale, «avvegnachè i rappresentanti del popolo si assebrino e assebrati proponano, discutano, votino: cosa che non può effettuarsi senza parlamentare»⁴. Poi che i parlamenti siano «la cosa più pessima»⁵ al mondo visto che in essi si prendono decisioni che

¹ N. Tommaseo, B. Bellini, *Dizionario della lingua italiana*, Torino, UTET, 1861-1879.

² Ivi, vol. III, 1871, pag. 774.

³ S. Sonnino, *Del Governo rappresentativo in Italia*, Roma, Tipografia eredi Botta, 1872.

⁴ P. Coselli, *Saggio critico dei principi e delle conseguenze della rivoluzione italiana*, Bologna, Tipografia Pont. Mareggiani, 1870, pag. 253.

⁵ Ivi, pag. 254.

contravvengono ai principi cattolici, come non manca di specificare l'impetuoso sacerdote, questo è un altro discorso.

A questa altezza dunque l'aggettivo 'parlamentare' sembra essersi ormai diffuso nel linguaggio comune rispetto agli anni Cinquanta e ai primi anni Sessanta, tuttavia, come abbiamo visto, raramente è usato in un modo che oggi definiremmo "appropriato": nella maggior parte delle volte è impiegato in senso atecnico, vedasi l'articolo di Carlo Baer ovvero *Il decentramento ed il governo parlamentare*¹: l'autore vuole intavolare un discorso sul decentramento amministrativo, ma come titolo d'impatto per l'articolo sceglie evidentemente una locuzione che in quel periodo era sulla bocca di tutti: non 'governo rappresentativo', non 'governo costituzionale', ma per l'appunto 'governo parlamentare'.

Inoltre altre volte il sintagma 'governo parlamentare' viene utilizzato più specificatamente per indicare l'esperienza costituzionale inglese (segno che si comincia ad assimilare quella letteratura dei Grey, Todd e Bagehot a cui facevamo riferimento nel paragrafo precedente).

E' il caso questo di Tommaso Arabia (1831-1896) in *La nuova Italia e la sua costituzione*, il quale tratteggia la costituzione italiana con sintagmi ben noti e sinonimici quali 'monarchia/governo costituzionale' e 'monarchia/governo rappresentativo'. Talvolta, l'autore si riferisce alla nostra forma di governo anche con i lemmi 'sistema parlamentare' e 'governo parlamentare', ma questi due descrittori insieme all'etichetta 'governo di gabinetto' sembrano essere propri dell'esperienza inglese. In Inghilterra il 'governo di gabinetto', la cui instaurazione «non avvenne senza contrasti»² perché «non è ammessa né dalla legge né dalla tradizione»³, non sembra avere una connotazione del tutto positiva per Arabia dato che svincola il Sovrano e lo stesso Governo, dando invece enormi poteri alla Camera rappresentativa:

«La camera dei Comuni governa adunque di fatto l'Inghilterra per mezzo del gabinetto, il quale non è altro in sostanza se non un comitato della camera stessa, designato tassativamente dalla Camera alla Corona, con una o più votazioni abbastanza esplicite, da renderne indispensabile la nomina.

Per tal modo non è soltanto il controllo che la Camera si è riservata sul governo, ma è il governo stesso che ella è venuta ad assorbire, con una formola pratica che le permette di far tutto senza responsabilità: anzi vincolando l'altrui responsabilità verso se stessa.»⁴.

Generalmente si stenta a riconoscere la tecnicità del lemma 'parlamentare': riportiamo i casi di Augusto Pierantoni, di Antonio Vismara e del giovane Luigi Palma.

Augusto Pierantoni (1840-1911) esimio giurista che prese parte anche alle imprese garibaldine, non si dimostra molto interessato alle questioni lessicali. Nel suo *Trattato di diritto costituzionale*⁵ stabilisce sin dai primi capitoli che, sebbene 'Stato' e 'Governo' siano due entità diverse, in quanto il secondo si riferisce nella maggior parte delle volte al solo esercizio della funzione esecutiva, l'autore userà i due termini come sinonimi.

A detta di Pierantoni il costituzionalismo moderno si caratterizza per l'individuazione del "principio rappresentativo": è questo principio che ha permesso di creare gli 'Stati rappresentativi'. Essi si basano sia sulla «rappresentanza della nazione intelligente», cioè

¹ C. Baer, *Il decentramento ed il governo parlamentare*, in «Nuova Antologia» XVI (1871), pag. 627-653.

² T. Arabia, *La nuova Italia e la sua costituzione*, Napoli, Starita, 1872, pag. 437.

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

⁵ A. Pierantoni, *Trattato di diritto costituzionale*, Napoli, Marghieri, 1873.

sull'elezione dei più capaci, sia sul «governo della maggioranza». Infatti:

«Il principio costituzionale del governo della maggioranza nello stato rappresentativo, ha ricevuto maggiore attuazione. La nuda e continua prevalenza della parte maggiore della moltitudine, è cosa spaventevole. Il minor numero andrebbe ogni giorno esacerbandosi se gli fosse preclusa la possibilità della concorrenza al governo. Ond'è che nel sistema rappresentativo non appena le maggioranze si spostano, il governo deve passare a uomini nuovi, che godano la fiducia della parte politica trionfante.»¹.

Dunque se l'alternanza partitica è essenziale in questo sistema, altrettanto fondamentale è la magistratura regia che ha «la prerogativa di nominare il ministero che debba essere sorretto dalla maggioranza dei deputati»², dal momento che non sempre è facile individuare in aula e nel paese «la vera opinione prevalente». Nonostante i riferimenti al «governo della maggioranza» e al supporto della maggioranza al Ministero, Pierantoni preferisce continuare ad utilizzare l'aggettivo 'rappresentativo' piuttosto che dare risalto all'aggettivo 'parlamentare'.

Nello *Statuto fondamentale commentato e spiegato al popolo italiano*, l'avvocato e letterato milanese Antonio Vismara (1839-1903), affronta il funzionamento della forma di governo statale: facendo ancora riferimento al vecchio governo misto, l'autore evita dirimenti specificazioni lessicali, considerando ancora 'governo parlamentare' un descrittore atecnico. In apertura dello scritto Vismara non dimentica di illustrare al popolo i nomi con cui questa forma di governo è conosciuta:

«La monarchia è o *pura* o *mista*; la *pura* è quella in cui il potere assoluto si concentra in uno solo; la *mista* invece è quella in cui vi entra l'elemento *aristocratico* o il *democratico*, o entrambi insieme, come presso di noi con Senato e colla Camera dei deputati; nella monarchia *mista* il potere è suddiviso. Quest'ultima suddivisione chiamasi nello Statuto *monarchia rappresentativa*, perché la nazione prende parte al governo dello Stato col mezzo de'suoi *rappresentanti*; come si chiama bene anche *monarchia costituzionale*, perché ha per fondamento e regola di suo governo una *costituzione*, ed anche *monarchia parlamentare*, perché il potere è diviso con un *parlamento* (che è costituito dalle due Camere senatoria e dei deputati); e dicesi *monarchia temperata* per contrapposto alla *monarchia assoluta*, inquantochè nella prima il potere è *temperato* da una legge regolatrice fondamentale.»³.

Quanto invece al funzionamento della monarchia 'rappresentativa', 'costituzionale', 'parlamentare' o 'temperata':

«Un ministero, nei paesi costituzionali, non può mantenersi che appoggiato ad una maggioranza parlamentare, altrimenti tutte le proposte del gabinetto sarebbero respinte, tutti gli atti censurati; e quando la fiducia manchi, non vi sono che due mezzi per provvedervi: o mutare il ministero e ricostruirlo con elementi prevalenti nelle camere, o sciogliere la Camera elettiva e addivenire a nuove elezioni, onde con questo mezzo interrogare il paese sulla fiducia o meno del ministero; il che si desume dalle elezioni di uomini più o meno favorevoli od oppositori nel gabinetto che governa.

Da ciò si rileva che il re, nell'esercizio del suo diritto di nominare o revocare i ministri, altro non fa che dar soddisfazione alle manifestazioni del paese mediante le Camere o l'opinione pubblica in altro modo

¹ Ivi, pag. 354.

² Ivi, pag. 355.

³ A. Vismara, *Statuto fondamentale commentato e spiegato al popolo italiano*, Milano, ditta editrice F. Manini, 1875, pag.16. La sottolineatura è nostra.

espressa, e specialmente col mezzo delle elezioni; in altri termini, il re si rende con suo diritto un vero interprete del bene e dell'opinione del paese. Allorchè ad un ministero manca la fiducia parlamentare o dell'opinione pubblica, talchè faccia bisogno provvedervi, quello stato incerto e temporaneo chiamasi *crisi ministeriale.*»¹.

Luigi Palma (1837-1899), altro insigne giurista, sulla «Nuova Antologia» confronta la nuova costituzione della Terza Repubblica francese con le altre esperienze europee ed internazionali (specialmente inglese ed italiana) e ci lascia importanti indizi riguardo al lessico.

Secondo il giurista di Corigliano Calabro nella costituzione francese, riguardo alla condizione giuridica e politica dei ministri rispetto alla Camera, si sono fatti importanti passi avanti. Infatti mentre nella costituzione americana, seguendo pedissequamente il dogma della divisione dei poteri, è il solo Presidente ad essere considerato responsabile davanti al parlamento, in Francia si è cercato di imitare la situazione inglese. Oltremanica la scelta dei ministri deve essere nella maggioranza parlamentare:

«La Corona per la esigenza dello sviluppo parlamentare è obbligata fra codesti uomini, il cui potere perciò poggia sulla camera rappresentativa [...] La camera rappresentativa stessa se è scontenta dell'esecutivo, non è per nulla obbligata ad attentare alla Corona, alle prerogative del re, a mutare le leggi, o a turbare la pace e l'ordine dello Stato; basta che dia un voto di sfiducia al Ministero, rigetti una sua legge o proposta importante, e la Corona nominandone un altro dalla maggioranza, l'esecutivo è rimesso in armonia con il legislativo.»².

Le nuove leggi costituzionali francesi invece sono fallaci quando si affida il diritto di dissoluzione della camera rappresentativa al Presidente della Repubblica, *caput* irresponsabile. Palma sostiene che «in una monarchia sinceramente costituzionale»³ quando vi sono divergenze tra l'esecutivo ed il legislativo, oppure «riuscendo le elezioni contrarie al ministero, la soluzione è semplicissima, va via il ministero battuto e il re ne chiama un altro»⁴.

In una repubblica invece non è così facile far coesistere «un presidente organo di partito con una assemblea, in cui prevalga la parte contraria.»⁵: Palma teme quindi che un presidente “di parte” non sia in grado di poter svolgere quel ruolo di moderatore che invece ha il Re in una monarchia costituzionale.

Qual è lo schema mentale che porta Palma a fare queste considerazioni?

Alla base di tutto il suo pensiero vi è l'immagine di una «monarchia sinceramente costituzionale», come per esempio quella Italiana, nella quale, sebbene al Sovrano sia lasciato un ampio margine di manovra, deve esserci necessariamente una consonanza politica tra esecutivo e legislativo. Invece in una monarchia costituzionale che ha imboccato una via *parlamentare*, come per esempio l'Inghilterra, ormai il Sovrano ha l'*obbligo* di scegliere i ministri tra la maggioranza parlamentare. Il caso francese è un caso ibrido, un compromesso tra monarchia costituzionale e una forma avviata alla parlamentarizzazione: vi deve essere consonanza politica tra esecutivo e legislativo, ma quando essa viene meno, il presidente della Repubblica probabilmente non avrebbe la stessa autorità di un monarca costituzionale nel

¹ Ivi, pag. 129.

² L. Palma, *Le nuove leggi costituzionali della Francia*, in «Nuova Antologia», XXX (1875), pag. 999. La sottolineatura è nostra.

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

prendere le sue decisioni, in quanto uomo di parte.

Quello che intendiamo sottolineare è che, a livello lessicale, per ora, neanche Palma tende a valorizzare l'aggettivo 'parlamentare' per qualificare almeno l'esperienza inglese. Sarà solo successivamente, come vedremo in apertura del prossimo capitolo, che con la pubblicazione della seconda edizione del suo *Corso di Diritto costituzionale*¹, l'etichetta 'governo parlamentare' verrà ampiamente usata (sempre in senso atecnico), insieme a nostri ben noti sintagmi quali 'monarchia/governo costituzionale' e 'monarchia/governo rappresentativo', per descrivere anche la nostra forma di governo.

Tra il 1873 e il 1875 il professore Giuseppe Trono traduce con il titolo *Diritto pubblico universale* due opere fondamentali del giurista svizzero Johann Caspar Bluntschli ovvero *Allgemeine Staatslehre* e *Allgemeine Staatsrecht*, venute alla luce nella prima edizione nel 1852².

L'opera segna un punto di non ritorno per almeno due motivi. Innanzi tutto, come già aveva fatto Prosper Duvergier de Hauranne in Francia, Bluntschli distingue nettamente la 'monarchia costituzionale-rappresentativa' dal 'governo parlamentare' o 'ministeriale'³: quest'ultima forma sembra una specificazione della prima e per ora sembra essere diffusa soprattutto in Inghilterra.

In secondo luogo si renderà necessaria una distinzione linguistica tra il sistema italiano e quello tedesco. Finora infatti entrambe le forme di governo erano state definite con il termine 'monarchia costituzionale' tuttavia i due casi si presentano estremamente diversi. Mentre la 'monarchia costituzionale' italiana è stata individuata più volte come la forma dell'equilibrio armonico tra principio democratico e principio monarchico, tanto da venir associata spesso al 'governo misto', nella teorizzazione di Bluntschli non solo non si ammette l'esistenza teorica del 'governo misto', ma si descrive la 'monarchia costituzionale' come una forma nettamente sbilanciata in cui il principio monarchico prevale su quello democratico. Vedremo infatti come negli anni successivi la forma di governo del secondo Reich verrà indicata con l'etichetta 'monarchia costituzionale pura' proprio per differenziarla da una 'monarchia costituzionale' "tradizionale".

Secondo Bluntschli le forme di governo non devono essere classificate in base alla *quantità* dell'organo dominante (come aveva fatto Aristotele), ma in base alla *qualità* di esso. Ecco dunque che le forme 'primarie' o 'fondamentali' sono quattro: accanto alle "classiche" 'democrazia', 'aristocrazia' e 'monarchia' non vi è il 'governo misto' ma l'"ideocrazia", una forma in cui la sovranità risiede in un ente sovranaturale.

Il 'governo misto' infatti non esiste perché non è possibile dividere la sovranità in più parti

¹ L. Palma, *Corso di diritto costituzionale*, III edizione rivista e aumentata, Firenze, Pellas. 1883-1885. La prima edizione fu del 1877-78 in due volumi; la seconda edizione del 1880-81 in tre volumi; alla terza del 1883-85 ai due volumi si aggiunge anche il cosiddetto "volume complementare" *Questioni costituzionali*.

² J. C. Bluntschli, *Diritto pubblico universale di Bluntschli. Prima traduzione italiana sulla quarta edizione tedesca per Giuseppe Trono*, Napoli, Tip. De Angelis, 1873-1875, 2 voll. Da questa opera sono tratte le nostre citazioni.

³ Nel mondo tedesco la contrapposizione tra 'monarchia costituzionale' e 'governo parlamentare' è consolidata. In C. Hillebrand, *Storia dell'unità alemanna*, in «Nuova Antologia», IX (1868), pag. 221 e sgg., traduzione italiana del saggio dell'autore, si legge che la Prussia pur disponendo di una costituzione rappresentativa sin dal 1850 «non era ancora una monarchia parlamentare», in quanto il re non era obbligato a «cedere ai voti manifesti dell'opinione e a chiamare uomini del partito progressista» quando essi avevano la maggioranza nella Camera elettiva.

anche se è possibile limitare il solo organo che detiene la sovranità con altri organi "raffrenanti".

Esistono vari tipi monarchia: il 'dispotismo', le 'monarchie antiche', la 'monarchia assoluta moderna' ed infine la 'monarchia limitata'. In quest'ultima categoria oltre alle 'monarchie medioevali', limitate dalle aristocrazie e dai ceti, ritroviamo la 'monarchia rappresentativa e costituzionale' o semplicemente 'monarchia costituzionale'. Tuttavia le monarchie costituzionali non sono tutte uguali, in particolare la grande differenza sta tra l'Inghilterra e tutte le altre monarchie costituzionali.

Infatti in tutte le monarchie costituzionali sono presenti l'elemento monarchico, il democratico e l'aristocratico, ma mentre nelle forme continentali è nettamente prevalente il primo, in Inghilterra il prevalente sembra essere l'elemento aristocratico e questo porta a dinamiche politiche che potremmo definire "parlamentari":

«Il re inglese è cosciente ch'egli non rappresenta ed esegue la propria volontà, ma la volontà dello Stato. Perciò egli ha i ministri, e poiché i ministri inglesi soprattutto trovano le loro forze nella rappresentanza del parlamento - specialmente nella camera bassa - anche la rappresentanza del popolo ha così un'influenza più grande sul governo che negli Stati continentali. Pertanto la dignità regia inglese si può dire ch'essa sia PARLAMENTARE e REPUBBLICANA. Ma il profondo rispetto alla monarchia in niun luogo è più forte quanto in Inghilterra. Per quanto potenti sieno in Inghilterra gli elementi aristocratici e il Parlamento, tuttavia la forma della costituzione inglese è rimasta una monarchia.»¹

E ancora:

«Nell'Inghilterra il potere regio è circondato da una potente aristocrazia, e il governo nel fatto dipende più dalla maggioranza del parlamento e da ministri innanzi ad esso responsabili che dalla volontà individuale del re. Sul continente per contrario non vi è in alcun luogo un'aristocrazia ragguardevole. Piuttosto quivi accanto all'elemento monarchico vien soprattutto considerato il democratico; l'aristocratico ha soprattutto un'importanza moderata e mediata.»²

Nell'Europa continentale, considerando che non vi è mai stata una forte aristocrazia, il confronto tra principio democratico e principio monarchico è nettamente vinto dal secondo: è quest'ultimo che per Bluntschli deve prevalere in una 'monarchia costituzionale'.

La monarchia costituzionale è «una monarchia vera, non una monarchia apparente»³. La sua essenza consiste nella personificazione della sovranità politica e della potestà dello Stato nel Sovrano. Egli ha un ruolo attivo, regna e governa, non è un semplice servitore della volontà popolare. Oltre a essere la personificazione della sovranità egli è anche l'unico possessore legittimo del potere esecutivo. Alla funzione del Sovrano si presentano solo due limiti formali:

- 1) parte del suo potere in campo legislativo è limitato per mezzo della rappresentanza popolare, sebbene egli detenga saldamente il potere di iniziativa legislativa e il potere di sanzionare la legge;
- 2) ha il vincolo di cooperare con il ministero nell'espletazione della funzione esecutiva pur tenendo ben presente che tutti gli organi dello Stato, ministri compresi, sono a lui

¹ J.C. Bluntschli, *Diritto pubblico universale*, opera citata, pag. 350, vol. I. Il maiuscolo non è nostro.

² Ivi, pag. 372.

³ Ivi, pag. 380.

strettamente subordinati.

Questi due limiti tuttavia non implicano che il Sovrano sia subordinato ai ministri e tantomeno alle camere:

«Il carattere specifico della monarchia costituzionale in contrapposizione alle altre monarchie sta in ciò, che il monarca per sé soltanto non può far leggi né in regola esercitare gli affari del governo, ma nel primo rapporto è richiesta la cooperazione e l'approvazione delle camere e nell'ultimo la cooperazione del ministero. Ma esso carattere non consiste punto in ciò, che il centro di gravità del governo dello Stato stia nelle camere oppure nel ministero.»¹.

Infatti, e qui troviamo l' importante specificazione lessicale, :

«se la maggioranza della camera o il consiglio de' ministri in tutt'i casi avesse a decidere con formale necessità le operazioni del principe, allora un tal propriamente detto GOVERNO PARLAMENTARE O MINISTERIALE sarebbe in indubita contraddizione col principio monarchico.»².

Dunque per Bluntschli 'monarchia costituzionale' e 'governo parlamentare' sono due sintagmi/concetti distinti, sono due forme di governo i cui il potere decisionale spetta a organi diversi: al monarca nel primo caso, alla maggioranza della camera rappresentativa nel secondo.

La dottrina italiana sembra refrattaria a voler recepire questa distinzione.

Lo stesso Giuseppe Trono nei suoi *Elementi di diritto costituzionale*, si dimostra l'autore che più ha assimilato i concetti di Bluntschli (ne adotta in parte la classificazione delle forme di governo), tuttavia sostiene che nella 'monarchia costituzionale' convivono il principio monarchico, aristocratico e democratico e soprattutto non ammette nessuna distinzione tra 'monarchia costituzionale' e 'governo parlamentare'. Infatti nella 'monarchia costituzionale':

«Il re è dunque libero nella scelta de' ministri, né è punto legato a rimettere la sua fiducia in persone che il grido generale vorrebbe vedere alla testa degli affari. Perciò non è obbligato a sceglierli dal seno delle Camere né dalla loro maggioranza. La politica potrà indurre il re a conformarsi alle opinioni della maggioranza della Camera, e quindi a scegliere per ministri persone ben accette a quella, ma non è già un obbligo giuridico. Così pure i ministri censurati dalla Camera, possono essere conservati al loro posto ciò malgrado, se la politica suggerisce al re di seguire le idee del gabinetto piuttostochè quelle della Camera.»³.

Trono continua ad indicare la nostra forma di governo utilizzando il ben noto *mix* di lemmi quali 'sistema rappresentativo', 'sistema costituzionale', 'sistema costituzionale-rappresentativo', 'governo costituzionale', 'governo rappresentativo' 'monarchia costituzionale', 'monarchia costituzionale rappresentativa'. Addirittura il sintagma 'sistema parlamentare' viene utilizzato una sola volta in riferimento al sistema bicamerale inglese.

Nell'ambito non strettamente giuridico-accademico invece si dà particolarmente risalto al 'governo parlamentare', sebbene esso mantenga un significato atecnico.

In *Saggio Storico sulle origini del Governo rappresentativo nei regni di Castiglia, di Francia e*

¹ Ibidem.

² Ivi, pag. 382. Il maiuscolo non è nostro.

³ G. Trono, *Elementi di diritto costituzionale*, Napoli, Vallardi, 1875², pag. 426.

d'Inghilterra¹, lo storico piemontese Costanzo Rinaudo (1847-1937) usa come sinonimi 'governo rappresentativo' e 'governo parlamentare'; lo stesso fa Attilio Brunialti sulla «Nuova Antologia»². Egli tenta di difendere la nostra forma di governo dagli attacchi di chi già a questa altezza la considera in decadenza proponendo sia un allargamento del suffragio, sia un cambio della formula elettorale. Nell'articolo però gli aggettivi 'rappresentativo' e 'parlamentare' sono palesemente considerati intercambiabili, basti pensare al modo in cui l'autore si riferisce alle *Considerazioni sul governo rappresentativo* di John Stuart Mill: «il governo parlamentare conserva tutti i vantaggi teorici così acutamente enumerati dallo Stuart Mill nel suo classico libro»³: dunque ancora una volta 'governo parlamentare' e 'governo rappresentativo' sono la faccia della stessa moneta.

Insomma, sebbene l'aggettivo 'parlamentare' abbia guadagnato terreno, pensare che esso possa indicare un regime alternativo rispetto al 'costituzionale-rappresentativo' sembra veramente impossibile.

E' il caso di Nerio Malvezzi nella sua tesi di laurea, pubblicata poi col titolo *Saggio sul governo costituzionale in Italia*⁴.

L'autore sostiene ancora una volta che la forma costituzionale-rappresentativa costituisca una rielaborazione del 'governo misto' e si trova a polemizzare proprio con Duvergier de Hauranne perché a suo giudizio, e presumibilmente anche a giudizio della commissione esaminatrice, 'governo parlamentare' non corrisponde ad una diversa forma di governo ma semplicemente ad un sinonimo con cui indicare la forma 'costituzionale-rappresentativa':

«Si ritengono generalmente sinonimi i nomi di governo rappresentativo, di governo parlamentare, di governo costituzionale, ma le idee a cui corrispondono questi termini se si raggruppano tutte sotto quella di un governo nazionale pure presentano varietà che giova rilevare. Ciò fece il Duvergier de Hauranne, il quale volle nominata la sua voluminosa storia piuttosto dal governo parlamentare, che dal governo rappresentativo, poiché mentre quello rispondeva al concetto di una forma di reggimento in cui nel caso di conflitto tra i poteri stabiliti dalla costituzione, l'ultima parola apparteneva al parlamento, vale a dire alla nazione, di cui il parlamento è o dev'essere la rappresentanza, per governo rappresentativo s'intendeva alcunchè di così vago, che vi erano molti in Francia, che sostenevano che desso era in piena vita sotto l'Antico Regime colla distinzione dei tre ordini, altri che ne attribuivano il merito alle istituzioni napoleoniche, altri che lo scorgevano sotto la monarchia orleanese. Qualora si ritenga fermo il concetto che Duvergier de Hauranne attribuiva al governo parlamentare, si vedrà come il concetto di rappresentanza sia in esso effettivamente compenetrato, che è impossibile immaginare un governo parlamentare che non sia altresì un governo rappresentativo, ed è assai più arduo lo spiegare come la idea di rappresentanza si possa collegare con quella di governo autoritario e personale, il quale compito non deve già spettare a me, ma a chi ne abbia vaghezza. Io invero debbo aggiungere che indagando vieppiù a fondo il concetto di governo parlamentare e rappresentativo, si trova che esso poggia su quella idea di governo misto, su quel «quartum quoddam genus rei publicae maxime probandum» che Cicerone aveva vagheggiato.»⁵.

Quindi, ancora una volta il termine parlamentare è inteso in senso atecnico: il governo rappresentativo è parlamentare perché vi è un parlamento, e il fatto che tale parlamento sia

¹ C. Rinaudo, *Saggio Storico sulle origini del Governo rappresentativo nei regni di Castiglia, di Francia e d'Inghilterra*, Torino, Vincenzo Bona, 1876.

² A. Brunialti, *La riforma elettorale: il voto politico*, in «Nuova Antologia», XXXII (1876), pag. 600-650.

³ Ivi, pag. 605.

⁴ N. Malvezzi, *Saggio sul governo costituzionale in Italia*, Bologna, Fava e Garagnani, 1876.

⁵ Ivi, pag. 25-26.

bicamerale, prosegue Malvezzi, permette ancora di più di identificare il 'governo rappresentativo' con il 'governo misto' poiché una camera rappresenta il *demos* e l'altra gli ottimati.

Insomma nella seconda metà degli anni Settanta la situazione di *indeterminatezza lessicale* permane. Ancora non si è arrivati ad una vera e propria scissione lessico-concettuale tra 'governo rappresentativo-costituzionale' da una parte e 'governo parlamentare' dall'altra, tuttavia è specialmente sulla stampa quotidiana che il sintagma 'governo parlamentare' sembra essere particolarmente diffuso. Ce lo dimostrano tutta una serie di articoli pubblicati da Francesco De Sanctis (1817-1883), tra il 1877 e il 1878 su « Il Diritto»¹, con i quali intendiamo chiudere il nostro capitolo.

Nella riflessione del futuro ministro, i problemi che affliggono il nostro regime politico si intrecciano ancora inevitabilmente con il problema della corruzione e delle maggioranze instabili.

Riferendosi all'Italia, De Sanctis non esita a definire moltissime volte il nostro modello un 'sistema parlamentare' e soprattutto una 'monarchia parlamentare democratica' fondata sul «governo della maggioranza». Presenti, ma in numero molto più limitato, rimangono i descrittori a noi ben noti quali 'governo rappresentativo' o 'sistema rappresentativo'.

Per De Sanctis « la Maggioranza legale è essa che deve governarci. Ma perché il Governo sia accettato dalla coscienza pubblica, si richiede che la Maggioranza legale sia insieme Maggioranza reale del paese. Altrimenti del sistema parlamentare ci è l'apparenza, non lo spirito»².

Maggioranza legale e maggioranza reale coincideranno non grazie al suffragio universale, ma solo quando una ventata di moralità e incorruttibilità ripulirà il Paese e i partiti al potere si occuperanno di interessi generali anziché particolari.

Non ci si può rassegnare al «fatalismo politico» all'idea cioè che la corruzione sia insita naturalmente nella società, ma bisogna educare e moralizzare le istituzioni, dare l'esempio, affinché «gli ordini parlamentari», per ora solo sulla carta, comincino a dare i loro frutti:

«L'Italia è nazione parlamentare nelle sue istituzioni, ma non ancora nel suo carattere, nelle abitudini, nell'educazione. Il bello edificio è sottoposto a una base guasta da secoli. Perciò le nostre istituzioni, ancora così giovani, danno i frutti della decadenza. La politica è trattata come un mestiere da cui si cavano onori e guadagni, e i buoni si disgustano e i ribaldi si fanno innanzi. E quello che è peggio, questi fatti si trovano naturali, e sono stimati effetti delle stesse istituzioni parlamentari, e si ride di quelli che ne pigliano scandalo. Quelle istituzioni che noi credevamo panacea miracolosa a tutte le corruzioni dei Governi dispotici, ora siamo a questo ch'esse sono tenute causa promotrice di tutte le corruzioni. E quando un grosso scandalo succede sento a dire: - Cosa volete? E' la conseguenza naturale delle istituzioni parlamentari - . Al contrario, io ho la ferma convinzione che queste istituzioni, se non possono fare i miracoli che noi ce ne attendevamo, sono altamente moralizzatrici, quando sieno praticate con sincerità e nel loro spirito. Le lotte parlamentari creano i caratteri, infondono coraggio e iniziativa, producono un grande sviluppo di forze, e la forza è la base della moralità: di bontà negative e passive

¹ Facciamo riferimento ad un ampio numero di articoli, tutti firmati dal De Sanctis: *La Monarchia Nazionale*, del 5 luglio 1877; *L'Italia parlamentare*, del 24 luglio 1877; *Fatalismo politico*, dell'8 agosto 1877; *Le istituzioni parlamentari*, del 9-10 settembre 1877; *L'Italia democratica*, del 7 ottobre 1877; *Le forze dirigenti*, del 24 gennaio 1878. Questi e altri articoli sono raccolti in *I partiti e l'educazione nella nuova Italia*, a cura di N. Cortese, Torino, Einaudi, 1970. E' da questo volume che sono estrapolate le nostre citazioni.

² F. De Sanctis, *L'Italia parlamentare*, in *I partiti e l'educazione*, opera citata, pag. 110.

non so che farmene.»¹.

Nell'ottica di De Sanctis doveva spettare proprio alla Sinistra Storica questo compito moralizzatore delle istituzioni per rendere davvero l'Italia 'parlamentare e democratica'. Purtroppo le cose non andranno così, anzi, nell'*opinio communis* addirittura si aggraveranno. Sul piano lessicale però questo contribuisce ad aprire nuovi panorami: il sistema italiano non verrà più percepito in equilibrio e ciò porterà a scindere definitivamente i due concetti di 'governo rappresentativo' e 'governo parlamentare'. Ma di questo parleremo a breve.

Il questo capitolo abbiamo innanzi tutto cercato di mettere in evidenza che se si vuole seguire la strada aperta dalla *Begriffsgeschichte*, è importante non utilizzare concetti elaborati dalla scienza politica moderna per descrivere situazioni passate. A questo proposito, adottando come oggetto di studio la forma di governo tratteggiata dallo Statuto Albertino, avrebbe una bassa rilevanza storica domandarsi se questa costituzione prevede una forma di governo 'parlamentare' o 'costituzionale pura' proprio perché questi concetti vengono conati dalla giuspubblicistica italiana solo negli anni Ottanta dell'Ottocento e quindi erano sconosciuti ai costituenti piemontesi.

Per descrivere correttamente la forma di governo piemontese/italiana bisogna dunque attenersi alle fonti del periodo e impiegare lemmi e concetti che si trovano esposti in esse.

In virtù anche della sedimentazione linguistica appurata nel capitolo precedente, gli anni Cinquanta, Sessanta e Settanta sono accumulati da una fase di *indeterminatezza lessicale*.

Infatti la forma di governo statutaria in questo periodo, sebbene funzioni attraverso dinamiche che la scienza politica contemporanea potrebbe definire tipiche di una forma di governo parlamentare, viene indicata con molti lemmi sinonimici quali: monarchia/regime/governo/sistema 'costituzionale', 'rappresentativo', 'temperato', 'misto'. Tra i sintagmi sinonimici con cui essa viene indicata troviamo anche 'governo parlamentare'. Tuttavia *quel* governo parlamentare non ha niente a che vedere con il *nostro* governo parlamentare.

'Parlamentare' in questo contesto è un aggettivo atecnico, in quanto non indica quel particolare regime politico in cui il governo rimane in carica perché ha la fiducia della maggioranza dell'assemblea rappresentativa, ma indica più generalmente ogni regime politico in cui è presente un *parlamento*.

L'atecnicità del lemma 'parlamentare' lo relegherà dunque in secondo piano nel vocabolario politico-costituzionale per tutti gli anni Cinquanta e Sessanta. Solo a partire dalla seconda metà degli anni Settanta esso si diffonderà maggiormente, specialmente in ambito divulgativo e giornalistico, tuttavia non acquisterà nessuno spessore semantico ulteriore e più specifico rispetto a quello finora indicato, ma manterrà il suo significato atecnico.

Questa situazione di indeterminatezza lessicale non viene scalfita neanche dalla ricezione delle riflessioni provenienti dalla giuspubblicistica straniera. Sia in Francia, che in Inghilterra, che in ambito tedesco infatti si è arrivati ad una più precoce specificazione lessicale che ha portato a distinguere il 'governo parlamentare' o 'di gabinetto' da un modello di 'monarchia costituzionale-rappresentativa'.

Ad esclusione del contesto tedesco, sembra che il cambiamento lessicale sia strettamente legato ad uno squilibrio dell'impalcatura costituzionale, o meglio sembra che il cambiamento

¹ F. De Sanctis, *Le istituzioni parlamentari, in I partiti e l'educazione*, opera citata, pag. 129.

lessicale sia conseguenza più o meno diretta della maturazione di particolari dinamiche costituzionali che non si pensava potessero essere realizzabili concretamente in quegli stessi modelli costituzionali.

Nella Francia della fine degli anni Venti, Carlo X aveva rotto l'equilibrio tra Esecutivo e Legislativo, proponendo un governo che godeva solo della sua fiducia e non aveva nessun appoggio in parlamento: una situazione del tutto anomala ed imponderabile per quel modello costituzionale, che aveva portato autori quali Prosper Duvergier De Hauranne a riflettere su questa evenienza e sulla stessa ambiguità della Carta del 1814 che poi si riproporrà anche nella Carta del 1830.

Da ciò era venuta la necessità di distinguere tra un 'gouvernement représentatif' e 'gouvernement parlementaire': finalmente si chiarisce che la forma di governo prescritta dalle Chartes del 1814 e del 1830 era ambigua e poteva essere interpretata in due modi distinti da indicare con descrittori costituzionali diversi.

Anche in Inghilterra succede qualcosa di analogo ma a parti invertite. Per secoli la costituzione inglese era stata assimilata al modello del 'governo misto' poiché in essa non solo vigeva la separazione dei poteri, ma ogni organo costituzionale si controllava a vicenda, "si raffrenava", mantenendo tutto il sistema in equilibrio: un equilibrio che sembrava destinato a rimanere immutato nel tempo.

Invece negli anni Sessanta, autori come Grey, Todd e Bagehot non solo arrivano a teorizzare che in Inghilterra non esiste più una separazione netta dei poteri, ma costoro registrano anche uno sbilanciamento nel modello costituzionale dove, a differenza del caso francese, il sovrano ha perso la maggior parte delle sue prerogative a favore della Camera dei Comuni e del Gabinetto: ciò che sembrava irrealizzabile a livello teorico-dottrinale si è invece concretizzato. Da qui la necessità di cambiare registro linguistico, di abbandonare il vecchio modello del 'mixed government', del 'government by prerogative' o più in generale del 'representative government' per adottare il modello del 'parliamentary government' e del 'cabinet government'.

In Italia, fino alla fine degli anni Settanta, la percezione diffusa dello squilibrio del modello costituzionale ancora non si ha e questo a mio avviso frena la specificazione lessicale.

Nel nostro paese prevale ancora quello che abbiamo definito il cosiddetto "filone balbiano" che associa la forma di governo dello Statuto al 'governo misto' di polibiana memoria. In questo modello ogni organo costituzionale ha un suo ruolo specifico e il Sovrano contribuisce con le sue sagge scelte a mantenere il tutto in equilibrio. Per noi inoltre è fondamentale sottolineare che a questa altezza i giuristi e i commentatori italiani, avendo ben presente il modello del 'governo misto', riconducono la situazione di equilibrio al campo della sovranità: nel sistema costituzionale italiano vi è un salutare equilibrio proprio perché vi è una compartecipazione della sovranità tra i vari elementi istituzionali.

A partire dagli anni Ottanta invece la Camera rappresentativa (che idealmente costituisce la parte democratica della mistione) tenderà ad oltrepassare il ruolo istituzionale che inizialmente era stato ponderato per essa e ciò sarà percepito inevitabilmente come uno sbilanciamento dell'intero sistema. A questo punto, non solo i riferimenti al 'governo misto' si ridurranno drasticamente, ma una specificazione lessicale sarà inevitabile: anche in Italia avremo una distinzione lessicale tra 'governo parlamentare', 'governo rappresentativo' e 'governo costituzionale'.

Capitolo 3. Gli anni Ottanta: dal 'governo rappresentativo' al 'governo parlamentare'

Nei capitoli precedenti abbiamo cercato di mettere in evidenza i concetti ed i lessici che in ambito italiano, ma non solo, costituiscono le basi del discorso politico-costituzionale fino alla fine degli anni Settanta del diciannovesimo secolo.

Nel nostro Paese, l'intero discorso che ha per oggetto le forme di governo, intavolato sia a livello più tecnico (da eminenti giuristi e uomini delle istituzioni, su saggi appositi), sia a livello più divulgativo (da commentatori politici e giornalisti su periodici e riviste destinati ad un pubblico più ampio), è accomunato da un vettore ben preciso: quello dell'*indeterminatezza lessicale*. Infatti tra gli anni Cinquanta e la seconda metà dei Settanta, per indicare la forma di governo tratteggiata dallo Statuto Albertino, venivano usati una pletera di aggettivi sinonimici inseriti in altrettanti sintagmi. Quella forma di governo che aveva avuto una notevole diffusione in Europa successivamente alla Restaurazione veniva indicata come monarchia/regime/governo/ sistema 'rappresentativo', 'costituzionale', 'temperato', 'misto', 'parlamentare'.

Tuttavia sia in Francia, sia in Inghilterra che in Germania le dinamiche costituzionali erano progredite portando con sé una inevitabile specificazione lessicale, arrivando a distinguere una forma 'rappresentativo-costituzionale' in cui il Re è ancora il fulcro del sistema, detenendo egli saldamente il potere esecutivo ed esercitandolo tramite i *suoi* ministri, ed una forma 'parlamentare' o 'di gabinetto' in cui il Re detiene sì il potere esecutivo, ma lo esercita tramite ministri che però devono essere designati necessariamente dalla maggioranza della camera elettiva: in questo ultimo scenario è la camera elettiva a giocare un ruolo fondamentale, sebbene il perno del sistema risulti chiaramente essere il Gabinetto.

A questa specificazione lessicale si era arrivati proprio perché le dinamiche costituzionali erano cambiate: sia in Francia che in Inghilterra quel contesto di equilibrio per il quale erano stati ponderati quei determinati organi era venuto meno (in Francia per lo strapotere di Carlo X, in Inghilterra al contrario per il contemporaneo depotenziamento del Re e l'emersione del Cabinet con il suo Premier) e per questo era stato necessario cambiare registro linguistico: trovare nuovi descrittori in grado di inquadrare meglio la situazione presente.

In Italia la specificazione lessicale "è frenata" dal fatto che fino alla metà degli anni Settanta, ed in particolare fino grossomodo all'avvento della Sinistra storica, si ha la percezione che il sistema costituzionale (fatta eccezione per alcuni precursori della cosiddetta 'letteratura antiparlamentare', come Bonghi o Sonnino) sia ancora in equilibrio e possa affrontare i problemi del domani. La forma di governo italiana viene ancora pensata come un assetto in cui la sovranità è compartecipata tra vari soggetti istituzionali in modo da frenare la preponderanza di ognuno.

Sul finire degli anni Settanta invece la percezione dei "mali del sistema" aumenterà a tal punto da far presagire lo sbilanciamento del sistema stesso. A questa intuizione, non solo seguirà l'abbandono della retorica del governo misto, ma anche un necessario cambio di lessico che presenteremo nei paragrafi successivi.

Per far orientare meglio il lettore in questo panorama cerchiamo di far luce sui lemmi che subiranno un "cambiamento semantico", uno "*shift* concettuale", in modo da rendere più agevole la comprensione delle pagine seguenti e anticipare parte delle conclusioni.

Tralasciando l'aggettivo 'temperato', che già nelle decadi precedenti era considerato inadatto a descrivere adeguatamente un regime politico, conviene soffermarci proprio sull'aggettivo 'misto' e sul modello costituzionale che veicola. Del 'governo misto' abbiamo discusso

ampiamente nei capitoli precedenti e abbiamo visto come esso venisse associato al modello di 'monarchia costituzionale-rappresentativa'. In questo capitolo faremo notare come il concetto del 'governo misto' rimanga fisso negli anni Ottanta e per questo risulti sempre più inadeguato per descrivere la situazione politico-costituzionale italiana che non è più percepita in equilibrio. I lemmi in cui si registra uno *shift* semantico sono essenzialmente tre. Gli aggettivi 'rappresentativo', 'costituzionale' e 'parlamentare' infatti non saranno più considerati come sinonimi: ognuno andrà ad occupare uno spazio semantico autonomo, acquisendo uno spessore tecnico ben definito.

L'aggettivo 'rappresentativo' è quello che perderà più rilievo a scapito degli altri due. Infatti una forma di governo 'rappresentativa' andrà ad indicare un regime politico in cui semplicemente vi è un'assemblea rappresentativa, un regime cioè in cui i cittadini eleggono i propri rappresentanti. Si tratta dunque di un descrittore molto generale, avviato a acquisire un significato sempre più generico, in quanto ormai non più capace di specificare dettagliatamente il rapporto tra gli organi dell'impalcatura costituzionale.

La 'forma rappresentativa' dunque è un super-tipo, un contenitore che al suo interno può contenere vari *tipi* di regimi rappresentativi. Infatti sempre più spesso si parlerà di 'regime' rappresentativo o 'sistema' rappresentativo più che di 'governo' rappresentativo.

Nelle decadi successive inoltre la dottrina finirà per ammettere che i regimi rappresentativi sono essenzialmente quattro: il parlamentare, il presidenziale, il costituzionale puro e il direttoriale, ma di questo ci occuperemo nel prossimo capitolo

Anche l'aggettivo 'costituzionale' acquista un significato ulteriore rispetto al passato.

Fino alla fine degli anni Settanta esso veniva utilizzato per descrivere tutti quei regimi politici che avevano una costituzione, ovvero quei regimi in cui vi fossero forme di rappresentanza, si garantisse la separazione dei poteri e venissero rispettati i fondamentali diritti individuali e collettivi. In questo senso il regime 'costituzionale' era anche un 'regime rappresentativo', poiché in esso vi era almeno una camera rappresentativa. Questo significato primigenio si mantiene anche negli anni Ottanta. Infatti in questo senso gli aggettivi 'costituzionale' e 'rappresentativo' ancora negli anni Ottanta vengono utilizzati come sinonimi in questa particolare accezione.

Tuttavia a questo significato se ne affianca un secondo, utilizzato soprattutto per descrivere la realtà mitteleuropea. Nel secondo Reich tedesco infatti il 'governo costituzionale' o 'monarchia costituzionale' ('*constitutionelle Monarchie*', per usare le parole di Bluntschli), evoca una realtà ben precisa. Con questo marcatore infatti si fa riferimento a quella architettura costituzionale in cui l'Imperatore è il fulcro del sistema e detiene il potere esecutivo che esercita tramite il *suo* Cancelliere. Tra quest'ultimo e la maggioranza dell'assemblea rappresentativa non vi è nessun rapporto fiduciario, in modo tale che egli decade dalla sua carica solo quando perde la fiducia dell'Imperatore.

Come si vede, utilizzando categorie della scienza politica moderna, potremmo dire che mentre col primo significato l'aggettivo *costituzionale* inquadra qualcosa di assimilabile a una 'forma di Stato', nella seconda accezione esso descrive più precisamente una 'forma di governo'.

I nostri giuristi non conoscono ancora questa distinzione tra 'forma di Stato' e 'forma di governo' e sempre di regime/sistema/governo/monarchia 'costituzionale' parlano. Ovviamente ciò porta a dei *misunderstandings*, a equivoci lessicali, porta cioè a confondere il «genere con la specie»¹. Infatti nella decade successiva il regime tedesco verrà indicato come

¹ G. Urtoller, *Lo Statuto fondamentale del Regno d'Italia annotato*, Cesena, Libreria editrice Gherardo

‘regime costituzionale puro’ (forma di governo), proprio per distinguerlo dal regime ‘costituzionale’ in generale (forma di Stato).

La realtà tedesca in verità è sempre guardata con diffidenza da giuristi e commentatori italiani: infatti lo spirito del tempo non aleggia tra le fredde vette della Foresta Nera ma nelle frenetiche vie del centro di Londra. In Inghilterra, il regime ‘costituzionale-rappresentativo’ ha avuto una evoluzione diversa rispetto all’ambiente tedesco. O meglio, mentre nel contesto tedesco si è rimasti fermi al regime ‘costituzionale’, in quello inglese le istituzioni hanno avuto un ulteriore sviluppo dettato proprio dell’evoluzione storica, dallo spirito del tempo. Alla corte dei monarchi inglesi, lentamente ma inesorabilmente, il Cabinet ha rimpiazzato il Privy Council e il fulcro del sistema non è più il Re ma la Camera dei Comuni, la quale controlla il Cabinet come se fosse un suo comitato. Il governo inglese rimane in carica proprio perché ha la fiducia della Camera elettiva mentre il Sovrano ha perso la maggior parte delle sue prerogative: ciò ha fatto sì che si passasse da un semplice ‘regime costituzionale’ (forma di governo) ad un vero e proprio ‘governo parlamentare’. Molti osservatori italiani sono inoltre convinti (erroneamente) che presto una trasformazione del genere avverrà anche in Germania, proprio perché è impossibile “fermare il corso della storia”: anche nelle terre bagnate dal Danubio e dal Reno dunque si passerà da un regime ‘costituzionale’ ad un regime ‘parlamentare’.

Eccoci dunque al nostro terzo lemma, l’aggettivo ‘parlamentare’.

Abbiamo visto come per tutti gli anni Settanta l’aggettivo ‘parlamentare’ veicolasse un significato atecnico, in quanto, molto banalmente, risultava essere ‘parlamentare’ ogni regime politico in cui vi fosse un parlamento. Certo, col trascorrere degli anni il nostro sintagma si diffonde molto, specialmente su riviste e periodici, ma il suo significato primitivo non si arricchisce.

Negli anni Ottanta invece i commentatori italiani recepiscono finalmente quelle fonti inglesi (Grey, Todd, Bagehot, alle quali si aggiunge anche William Ewart Gladstone) dove si descrive la storia costituzionale inglese recente ed in particolare il passaggio da un semplice ‘representative government’ o ‘government by prerogative’ a un ‘parliamentary government’ o a un ‘cabinet government’.

Dunque anche in Italia, in modo parallelo, si è avuto un passaggio del genere e adesso vige il ‘governo parlamentare’. L’aggettivo ‘parlamentare’ acquista uno spessore tecnico, specifico, andando ad indicare definitivamente e senza equivoci lessicali quel regime in cui il governo può mantenersi in carica solo se detiene sia la fiducia della maggioranza parlamentare sia la fiducia del Re.

Certo abbiamo detto che la forma di governo italiana ha sempre funzionato così ma quello che ci interessa dal punto di vista lessicale è che finora alla *cosa* corrispondevano tutta una serie di *nomi* che potevano essere usati come sinonimi; a partire da questo momento invece alla *cosa* corrisponde principalmente un solo *nome*.

Tuttavia in Italia il ‘governo parlamentare’ o ‘di gabinetto’ non funziona in maniera efficiente come in Inghilterra e questo ovviamente scatena un grande dibattito: il passaggio da una forma ‘costituzionale-rappresentativa’ ad una forma ‘parlamentare’ deve essere inteso come una evoluzione (in senso positivo) dell’intero sistema oppure come una degenerazione di esso, come predicano gli apostoli della letteratura antiparlamentare? Per questi ultimi dunque il lemma ‘governo parlamentare’ non può che avere una connotazione negativa, spesso infatti si fa riferimento ad un morbo da curare o addirittura ad una malerba da estirpare. A questo

proposito sul finire degli anni Ottanta l'intervento di Vittorio Emanuele Orlando sarà fondamentale per le sorti del 'governo parlamentare': non solo il lemma non verrà più demonizzato, ma addirittura il giurista siciliano legittimerà l'intero sistema esponendo il *fondamento giuridico* su cui questa forma politica si basa. Non più il 'governo misto', ma il 'governo parlamentare' così come concepito da Orlando risulterà essere il nuovo regime dell'equilibrio. A differenza però del precedente modello non si insisterà più sulla compartecipazione della sovranità. Nel modello orlandiano la sovranità appartiene ad un soggetto unitario, lo Stato-persona, e dunque l'equilibrio del sistema adesso viene individuato nei rapporti tra i tre principali organi istituzionali: il Re, il Gabinetto, la camera rappresentativa. E' dalla collaborazione di questi tre soggetti che deriva una forma costituzionale stabile che oggi il più delle volte viene indicata come *dualistica*. Finché questa situazione permarrà nessuno organo cercherà di prevalere sugli altri. Soltanto quando la camera rappresentativa punterà a conquistare il monopolio dell'indirizzo politico a scapito degli altri due organi si comincerà a parlare di una *degenerazione* del sistema: si tratta però di una trasformazione che avverrà solo a partire dalla seconda metà degli anni Novanta. A questo proposito l'ultimo lemma di cui ci occuperemo nel capitolo è il lemma 'parlamentarismo'.

Tale lemma era già conosciuto negli anni Settanta e possiamo dire che negli anni Ottanta il suo utilizzo aumenta. In questo contesto esso viene impiegato nella grande maggioranza dei casi come sinonimo di 'governo parlamentare'. Tuttavia già in questo periodo è in essere una tendenza curiosa: mentre chi vuole esaltare il 'governo parlamentare' lo indicherà spesso come 'governo di gabinetto', qualora invece si passi ad elencare i difetti dell'assetto costituzionale, il descrittore che si utilizza quasi sempre è proprio 'parlamentarismo'. Questa tendenza si acuirà col passare del tempo. Infatti negli anni Novanta, quando il lemma 'governo parlamentare' ormai avrà perso la sua accezione negativa e il modello orlandiano sarà ormai assimilato, si utilizzerà proprio il lemma 'parlamentarismo' per indicare la "degenerazione del governo parlamentare". Si tratta di uno *shift* semantico della parola di cui ci occuperemo nel capitolo successivo: per ora è importante tenere a mente che il lemma 'parlamentarismo' è quasi sempre usato come sinonimo di 'governo parlamentare' anche se talvolta è contrassegnato di *nuances* negative. Al massimo, vedremo in chiusura del secondo paragrafo del capitolo, come 'parlamentarismo' sia da intendersi come una «esagerazione del sistema parlamentare».

Per concludere questa breve introduzione al capitolo vorrei soffermarmi su altri due punti. Presentiamo gli anni Ottanta come la decade della *specificazione lessicale*. In realtà tale specificazione è rapidissima: il lustro 1881-1886 è fondamentale per tingere di nuovi significati i nostri lemmi. Tuttavia, come abbiamo già detto precedentemente, se il linguaggio può essere paragonato al fondale di un fiume su cui si depositano le parole, il lavoro di deposito e sedimentazione è lento perché, affinché si costituisca un nuovo strato, è necessario che sul fondale si depositino *molti* detriti.

E per depositare molti detriti noi suggeriamo due tipi di movimenti che si influenzano a vicenda.

Da una parte è importante che alcuni *influencers* dell'arena politica introducano nel discorso politico lemmi con significati parzialmente nuovi e che tali lemmi poi entrino nel discorso comune con i loro nuovi significati. Dall'altra parte non scordiamoci che è possibile anche immaginare una relazione di tipo inverso: ovvero che quegli stessi protagonisti codifichino la specificazione lessicale proprio perché essa era già in essere nel linguaggio comune e quindi essi non siano altro che il "megafono" di tale cambiamento. Di fatto quindi il fondale del fiume,

per arricchirsi di un nuovo strato ha bisogno di questi due “movimenti” che si influenzano a vicenda e ha bisogno di tempo: se la specificazione lessicale è intensa nel lustro 81-86, saranno necessari anche gli anni a venire affinché essa si diffonda.

In ultimo un accenno sulle fonti. Quello che mi premeva mettere in evidenza riguarda l'assimilazione delle fonti straniere. Abbiamo visto nei capitoli precedenti come la dottrina giuridica italiana e più in generale la Cultura italiana fosse in gran parte debitrice alla dottrina, alla letteratura e alla Cultura francese. Anche a livello costituzionale sono i modelli francesi i più imitati i quali però, non scordiamocelo mai, cercano a loro volta di imitare la costituzione inglese.

Negli anni Ottanta in Italia i commentatori italiani rimangono sempre più affascinati dal modello inglese al punto di preferire la storiografia e i trattati giuridici inglesi alla «rancida letteratura francese»¹ dei Montesquieu, dei De Lolme e dei Rousseau. Ciò è del tutto comprensibile: l'Inghilterra rimane l'unico punto di riferimento per la pubblicistica italiana dal punto di vista della forma di governo poiché mentre nel Regno Unito si è instaurata senza scossoni rivoluzionari una forma parlamentare, l'Impero tedesco, che si è unificato da poco, ha ancora una forma costituzionale, anche se molti commentatori sono convinti che presto si trasformerà in parlamentare; la piccola Svizzera è una realtà troppo democratica per essere presa ad esempio: impossibile introdurre l'istituto referendario in altri contesti; la Francia ha adottato una forma di governo ibrida che attualmente i nostri commentatori stentano ad inquadrare e a definire; infine oltre oceano negli Stati Uniti d'America vige una forma di governo che si contrappone nettamente proprio alla forma parlamentare, esaltando la divisione dei poteri.

E' proprio per facilitare la fruizione di fonti non-italiane che Attilio Brunialti a partire dal 1884 comincia a curare la pubblicazione della «Biblioteca di scienze politiche», una collezione in cui si offre la traduzione in italiano delle più importanti opere straniere del periodo, prestando particolare attenzione proprio all'esperienza inglese.

3.1 Tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta: la situazione politica e gli strumenti lessico-concettuali per descriverla

Il paragrafo cerca di mettere in evidenza la situazione politico-costituzionale che si viene a creare tra la fine degli anni Settanta, dopo la rivoluzione parlamentare che porta al potere la Sinistra Storica, e i primissimi anni Ottanta. Il paragrafo è suddiviso in due sotto-paragrafi tenuti insieme da un unico filo rosso: il lessico.

Tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta la tendenza è quella di continuare a utilizzare i nostri tre aggettivi chiave ('rappresentativo', 'costituzionale' e 'parlamentare') come sinonimi, sia per descrivere le “storture” del sistema (primo sotto-paragrafo), sia per descrivere a livello giuridico-dottrinario il sistema stesso: la dottrina sembra in effetti ancora refrattaria a intraprendere quel percorso di specificazione lessico-concettuale che invece era già stato imboccato in Francia, Inghilterra e Germania (secondo sotto-paragrafo).

¹ R. Cardon, *Del governo nella monarchia costituzionale*, Bologna, Zanichelli, 1882, pag. 27.

3.1.1 Le vicissitudini politiche e i “mali del sistema”

A circa due anni di distanza dalla caduta del governo Minghetti, ultimo governo della Destra Storica, Francesco De Sanctis, lo abbiamo visto nell'ultimo paragrafo del capitolo precedente, era molto fiducioso sulla *mission* che la Sinistra Storica avrebbe dovuto intraprendere per affrontare le sfide di ogni giorno e modernizzare finalmente il Paese. In realtà, per tutto il decennio successivo, la Sinistra parlamentare non si dimostra coesa in Aula a causa della sua grande eterogeneità, determinando una grande instabilità politica. Del resto una maggioranza alternativa costituita da esponenti della Destra non è pensabile poiché questi ultimi hanno numeri troppo esigui alla Camera per sostenere un nuovo Governo. Di conseguenza le moltissime crisi parlamentari di questi anni, crisi dovute spesso ai disaccordi interni della maggioranza, si risolvono con le dimissioni del Gabinetto in essere e con il compito affidato dal Re allo stesso Presidente del Consiglio uscente di formare un nuovo Governo¹. Così si realizza prima la “staffetta” tra due esponenti di spicco della Sinistra come Cairoli e Depretis e poi una lunga serie consecutiva di “governi Depretis” (1883-1887).

Ecco così che in un sistema politico sostanzialmente bloccato, che a partire dal 1882 risulterà ancora più immobilizzato da incipienti dinamiche trasformistiche, vengono alla luce tutti “i mali” che quel sistema invece tentava di nascondere.

Mentre Francesco De Sanctis si dimostrava ottimista a proposito dello sviluppo dell'assetto costituzionale, pochi mesi dopo la nascita del secondo governo Depretis (il primo incaricato dal nuovo Sovrano Umberto I), Sidney Sonnino, dalle pagine de «La Rassegna Settimanale»², mette in evidenza almeno tre criticità del sistema, sistema che egli indica ancora utilizzando locuzioni sinonimiche quali: ‘governo costituzionale’, ‘istituzioni parlamentari’, ‘istituzioni rappresentative’.

L'assetto costituzionale non è più in equilibrio perché si registrano «strane confusioni» tra il potere esecutivo e quello legislativo. Il potere esecutivo «invade le attribuzioni del parlamento»³ in quanto il governo abusa in maniera massiccia della decretazione regia; dall'altra parte è palese che «la Camera, ossia il principale potere legislativo dello Stato, stia ogni giorno invadendo il legittimo campo di azione del potere esecutivo»⁴ attirando sempre più il Governo nella sua orbita e ciò a danno della Corona visto che proprio essa dovrebbe garantire che quest'ultimo rappresenti «l'interesse generale della nazione all'infuori dei partiti»⁵.

Ma per Sonnino esiste addirittura qualcosa di peggio del “governo di partito”:

« quel che è peggio, non è la Camera che collettivamente, come rappresentanza nazionale, cerchi di tirare a sé tutto il governo, col ridurre il potere esecutivo ad un semplice braccio della maggioranza parlamentare. Anche questo sarebbe un danno non lieve; ma vogliamo ora chiamare l'attenzione dei lettori sopra un pericolo molto più grave. Ed è che le invasioni, di fronte al potere esecutivo, avvengono

¹ L. Palma, *La prerogativa regia nei cambiamenti di Ministero in Italia dal 1848 al 1884*, in *Questioni costituzionali: volume complementare al Corso di diritto costituzionale*, Firenze, Pellas, 1885, pag. 61-122.

² S. Sonnino, *Dove andiamo?*, in «La Rassegna Settimanale», I, 10 febbraio 1878, pag. 87-89, oggi raccolto in Id., *Scritti e discorsi extraparlamentari*, a cura di B. F. Brown, Bari, Laterza, 1972, vol. I, pag. 223 sgg.

³ Ibidem.

⁴ S. Sonnino, *Dove andiamo?*, opera citata, pag. 223.

⁵ Ibidem.

non per parte della rappresentanza nazionale come tale, ma per parte dei mandatari dei 509 collegi, presi singolarmente, uno per uno. Il voto dei deputati, non solo nelle questioni di Gabinetto, ma anche nelle singole leggi, comincia ad essere considerato, dai ministri non meno che dai deputati stessi, come un compenso di fronte ai servigi accordati dal ministero in favore del deputato, nell'interesse sia del suo collegio, sia dei suoi singoli elettori. E' un vero contratto *do ut facias*.»¹.

Quindi Sonnino oltre allo squilibrio dei poteri e al potenziale "governo di partito" denuncia immediatamente un profondo sistema clientelare che si instaura ad un primo livello tra deputato ed elettori del collegio e, ad un livello superiore, tra deputato e Governo: quest'ultimo in pratica si trova in balia «delle passioni, delle prepotenze e dei piccoli tornaconti di un'infinità di tirannelli locali»².

A circa un anno e mezzo di distanza (nel frattempo si erano alternati due governi presieduti da Cairoli inframezzati dal terzo governo Depretis) anche Attilio Brunialti commenta il sistema politico-costituzionale italiano cercando di giustapporlo a quello inglese³.

Il ventaglio lessicale di Brunialti è molto più forbito rispetto a quello utilizzato da Sonnino: il costituzionalista vicentino infatti dà sfoggio di grande erudizione indicando il nostro sistema con una miriade di sintagmi sinonimici: 'governo rappresentativo', 'governo parlamentare', 'governo costituzionale', 'monarchia rappresentativa', 'regime rappresentativo', 'sistema rappresentativo', 'sistema costituzionale', 'sistema parlamentare'. Tuttavia i tarli che corrodono il sistema sono grossomodo gli stessi indicati da Sonnino: la *clientela* «necessaria al deputato per conservare il collegio, necessaria al ministro per conservare il potere»⁴; le varie forme di *corruzione politica* «che agiscono sui Comizi, e determinano talvolta le deliberazioni dei Corpi rappresentativi»⁵; infine l'*amministrazione* «meno efficace, impacciata, lenta, dispendiosa, sulla quale si esercitano influenze indebite»⁶.

Anche l'amministrazione dunque è un punto dolente del sistema: sistema che però in sé rimane eccellente, dal momento che, sostiene Brunialti, tutte queste storture non sono insite automaticamente in esso ma dipendono dalle caratteristiche innate della società a cui esso viene applicato. Ecco perché le medesime istituzioni possono dare una buona prova di sé in Inghilterra e solo un mediocre risultato in Italia.

Ma tornando al problema dell'amministrazione e soprattutto alle influenze indebite che i partiti esercitano su di essa, il documento più chiaro del periodo è il celeberrimo discorso di Silvio Spaventa tenuto all'Associazione costituzionale di Bergamo la sera del 7 maggio 1880⁷.

Il discorso non si presenta solo come un mero manifesto elettorale (le elezioni politiche si terranno il 16 maggio), ma come una proposta concreta per apportare riforme amministrative, affinché cessi quella «ingerenza indebita dei deputati nell'amministrazione dello Stato»⁸ e vi

¹ Ivi, pag. 224.

² Ivi, pag. 225.

³ A. Brunialti, *Le condizioni presenti del sistema rappresentativo*. Si tratta della prolusione al suo corso di diritto costituzionale letta dallo stesso Brunialti presso l'Università di Pavia il 21 novembre 1879. Il testo è stato poi raccolto in A. Brunialti, *Le moderne evoluzioni del governo costituzionale. Saggi e letture*, Milano, Hoepli, 1881, pag. 1-44. Le nostre citazioni sono tratte da quest'ultimo volume.

⁴ Ivi, pag. 22.

⁵ Ibidem.

⁶ Ivi, pag. 21.

⁷ S. Spaventa, *Giustizia nell'amministrazione*. Il discorso, ristampato più volte in estratti e opuscoli, è oggi raccolto in S. Spaventa, *Giustizia nell'amministrazione e altri scritti*, Quaderni del trentennale 1975-2005, Napoli, Istituto italiano per gli studi filosofici, pag. 17-62.

⁸ Ivi, pag. 17.

sia giustizia e imparzialità nell'amministrazione anche sotto un «governo di partito».

Quello che Spaventa chiama 'governo costituzionale' o 'governo parlamentare' è naturalmente un governo di partito, ma, a differenza di Sonnino, per il moderato abruzzese esso non è necessariamente un pericolo, purché venga mantenuta la neutralità dell'amministrazione:

«Un governo di partito significa, e non può significare di più di questo, cioè che la direzione generale dello Stato, l'indirizzo della sua politica interna ed esterna, i concetti delle leggi e delle riforme amministrative e sociali, corrispondono alle idee e ai bisogni della maggioranza del paese. Ma questa direzione dello Stato, data dal partito preponderante, non deve opprimere lo Stato, cioè la giustizia e l'eguaglianza giuridica. [...]

La protezione giuridica e la protezione civile [...] oltre alla tutela del diritto, dev'essere intera, eguale, imparziale, accessibile a tutti, anche sotto un governo di partito. L'amministrazione dev'essere secondo la legge e non secondo l'arbitrio e l'interesse di partito. »¹.

Per Spaventa la questione dell'imparzialità dell'amministrazione è preponderante poiché a causa di essa «le istituzioni minacciano di corrompersi irrimediabilmente». La Destra, per ammissione dello stesso Spaventa, non era stata equanime nell'amministrazione del Paese, ma aveva l'attenuante di essere un partito moderato e di gestire il delicato processo post-unitario circondata da numerose forze "antisistema"; al contrario la Sinistra non aveva fatto niente per sopperire a questo problema pur non avendo gli stessi impedimenti, anzi, una volta al potere, gli episodi di "ingiustizia amministrativa" non erano certo diminuiti.

Spaventa propone così tutta una serie di eventuali rimedi per potenziare la giustizia amministrativa, tuttavia i suoi suggerimenti rimarranno lettera morta: evidentemente l'*issue* amministrativa non era percepita come preponderante dagli elettori dato che le elezioni del 16 maggio 1880 saranno di nuovo favorevoli ai "ministeriali", permettendo al terzo governo Cairoli di mantenersi in carica fino al maggio dell'anno successivo.

Anche Ruggiero Bonghi non può esimersi dall' esporre il suo pensiero sull'andamento del Paese dalle pagine de «La Perseveranza», quotidiano milanese di cui era stato anche direttore dal 1866 al 1874.

Innanzitutto un focus sul lessico: per indicare il nostro sistema Bonghi utilizza molti *nomi* come 'regime rappresentativo', 'monarchia parlamentare', 'sistema parlamentare' e anche il lemma 'parlamentarismo'. Quest'ultimo non solo è considerato un sinonimo dei precedenti, ma non ha neanche una accezione negativa di per sé poiché Bonghi deve ricorrere ad un aggettivo qualificativo per chiarire la natura del 'parlamentarismo': mentre in Inghilterra esso dà buona mostra di sé, è dalla Francia che invece provengono esempi di «*cattivo* parlamentarismo»².

Bonghi denuncia ancora una volta il legame malsano tra politica ed amministrazione rimanendo però su questioni molto concrete: se «le cose dell'amministrazione sempre più si rallentano e cascano con danno infinito di tutti» ciò dipende essenzialmente dal ruolo di minorità in cui è relegato il Governo a causa dello strapotere della Camera. Dunque, riallacciandosi al discorso di Sonnino, lo squilibrio dei poteri non è solo una questione teorica, ma ha delle conseguenze pratiche proprio sugli organi istituzionali, conseguenze che raggiungono anche livelli molto lontani dal centro. Bonghi prende spunto da un fatto di

¹ Ivi, pag. 21.

² R. Bonghi, *Le degenerazioni del parlamentarismo*, in «La Perseveranza», 22 (1880), n.7462, pag. 1 e sgg.; n.7466, pag. 1 e sgg., oggi in *Programmi politici e partiti*, a cura di G. Gentile, Firenze, Le Monnier, 1933, pag. 203 e sgg. La citazione si trova in quest'ultimo documento a pag. 206.

cronaca secondo cui una sotto-commissione di una commissione parlamentare di bilancio (facente dunque capo al potere legislativo e alla Camera) decide autonomamente di procedere al riordino dell'organico di alcune non meglio precisate pubbliche Amministrazioni. Il nostro autore si oppone nettamente a tutto ciò perché nella sua ottica la decisione del riordino spetterebbe al Governo e anzi conclude che l'episodio testimonia ancora una volta lo strapotere della Camera e l'impotenza della compagine governativa:

«I Parlamenti più forti, più autorevoli, più rispettati e rispettabili, sono quelli che non esorbitano dalla loro sfera d'azione legittima, che non si arrogano il vanto della onnipotenza, che, gelosi delle loro prerogative, non sminuiscono quelle del potere esecutivo, perché sentono che ogni funzione deve avere il suo modo autonomo d'azione per cospirare al fine di un ottimo servizio pubblico.»¹.

Dunque se i ministri non fanno o non vogliono governare bene, i deputati delle Camere hanno il diritto/dovere di togliere loro la fiducia, «ma non possono sostituire se stessi alle funzioni del potere esecutivo».

Abbiamo aperto il capitolo con questi documenti essenzialmente per tre motivi.

Essi descrivono chiaramente i “mali del sistema” che verranno enunciati a più riprese anche dalla successiva letteratura antiparlamentare. Si tratta di veri e propri temi ricorrenti che verranno riproposti anche nelle decadi successive. In particolare questi documenti possono essere considerati già esempi di una primissima letteratura antiparlamentare che da qui in avanti subirà un netto incremento.

In secondo luogo, il sistema politico-costituzionale italiano si presenta come un sistema bloccato, senza la possibilità di alternanza. Ciò è dovuto all'instabilità e all'eterogeneità di un sistema partitico in fieri che determina immancabilmente governi fragili e a loro volta instabili. Al sistema vengono contestate anche altre “storture”. Esso non è più percepito in equilibrio dato che i poteri legislativo ed esecutivo tendono a confondersi e ciò implica che gli organi istituzionali esorbitino dalla loro sfera d'azione. E questo non è vero solo quando si parla di Governo e Camera dei Deputati, ma anche di commissioni e sotto-commissioni (come per il caso ricordato da Bonghi).

Lo squilibrio è associato anche al fatto che il sistema sta diventando, o lo è sempre stato, un “governo di partito”: ciò per alcuni autori è negativo in sé, per altri costituisce un problema solo quando la partigianeria minaccia la neutralità dell'amministrazione.

A questo vanno aggiunti fenomeni “di costume” come il clientelismo e la corruzione.

Tutto ciò è rilevante dal punto di vista lessicale poiché per ora “i nomi non sono la conseguenza delle cose”: ovvero ancora non si è sviluppato un generale clima di discredito verso le istituzioni da determinare anche un cambiamento del linguaggio politico.

Infatti, e qui arriviamo al terzo punto, i commentatori visti finora continuano ad indicare la nostra forma di governo con lemmi sinonimici, come nelle decadi passate. E ciò non è vero solo per articoli come questi che descrivono l'attualità politica, ma anche per documenti più tecnici, redatti più o meno nello stesso periodo da insigni giuristi.

¹ Ivi, pag. 205.

3.1.2 La refrattarietà ad abbandonare lessici e schemi mentali consolidati

La nostra forma di governo oltre ad essere indicata con vari lemmi sinonimici veniva nella maggior parte dei casi associata all'esperienza del cosiddetto 'governo misto'. Moltissimi autori seguono così quello che abbiamo definito il "filone balbiano", in quanto sia il governo 'rappresentativo-costituzionale-parlamentare' sia il 'governo misto' sono accomunati dall'idea che in essi si realizzi un salutare equilibrio, dei tre poteri o funzioni nel primo caso, delle tre forze sociali nel secondo.

Uscire da questi schemi mentali che erano stati propinati per decenni è difficile: sebbene i commentatori più audaci della vita politica denunciino apertamente gli "squilibri" del sistema, per ora la dottrina non formula nuovi schemi mentali e lessici adeguati per descrivere l'attualità politico-costituzionale e anzi, non esita a sfruttare ancora gli schemi mentali tradizionali ben conosciuti come appunto quello del 'governo misto'.

L'autore che in questo periodo propone per primo un'evoluzione nel lessico è un personaggio poliedrico (giurista, docente universitario, diplomatico, deputato della sinistra radicale), Alessandro Paternostro (1852-1899). Egli, già scettico sulla dottrina del 'governo misto' (la quale elaborata dagli antichi, tiene ben presente il concetto di rappresentanza per classe ma non affronta un problema preponderante al giorno d'oggi come quello della libertà¹), espone più ordinatamente le sue idee nel manuale di lezioni *Diritto Costituzionale* del 1879. In quest'opera Paternostro elenca le varie forme di governo: la 'monarchia assoluta', il 'cesarismo', il 'governo presidenziale' degli Stati Uniti d'America, ed infine il 'governo rappresentativo' (sia monarchico che repubblicano). Quest'ultimo però ormai quasi ovunque è ordinato «secondo la forma del Gabinetto». Dunque il 'governo parlamentare' sembra derivare dal rappresentativo e si presenta nella sua migliore forma in Inghilterra ed in Francia :

«Il Governo Parlamentare è il risultato del Sistema rappresentativo, sia monarchico sia repubblicano, sistema meno perfetto nella forma presidenziale degli Stati Uniti, più perfetto nella forma di Gabinetto inglese e francese.»².

Paternostro sottolinea la differenza tra il 'governo presidenziale'³ e il 'governo rappresentativo': il primo rispetto al secondo presenta dei «caratteri d'inferiorità» i quali non derivano da una mancanza di libertà, ma piuttosto «da certe imperfezioni pratiche di quella Costituzione». Infatti negli Stati Uniti d'America a causa dello *spoil system* il rischio di un governo fortemente partigiano anche a livello amministrativo è altissimo, inoltre un altro «carattere d'inferiorità» consiste nella «mancanza di contatto fra i Ministri ed il Parlamento». Si tratta di due "storture" che trovano una "correzione" nella forma di governo parlamentare.

¹ In *Sulla dottrina della rappresentanza proporzionale delle minoranze*, Roma, Tipografia del Senato, 1878, a pag. 126 Paternostro scrive: «Gli scrittori che difendono oggi la monarchia costituzionale come il conseguimento del Governo misto degli antichi o del contemperamento dei tre principi monarchico, aristocratico, democratico, sono indietro di 50 anni al nostro tempo.».

² A. Paternostro, *Diritto Costituzionale. Teorico, patrio e comparato. Lezioni dettate nell'anno scolastico 1878-79*, Napoli, Stabilimento tipografico di Vincenzo Morano, 1879, pag. 169.

³ Abbiamo visto nei capitoli precedenti come nelle decadi passate ci si riferisse alla forma di governo degli Stati Uniti d'America usando molto spesso la generica etichetta 'repubblica rappresentativa'. Paternostro è probabilmente insieme a Luigi Palma (la prima edizione del suo *Corso di diritto costituzionale* risale al 1877) uno dei primi autori ad usare consciamente il sintagma 'governo presidenziale' per descrivere la realtà americana.

Infatti nella Terza Repubblica francese, passando da un sistema 'rappresentativo' ad uno 'parlamentare', si è realizzato un sistema di governo che si presenta comunque migliore del governo presidenziale americano: come in America, anche in Francia il capo dello Stato rimane elettivo e questo è senza ombra di dubbio un pregio poiché l'eletto viene scelto proprio in virtù della sua competenza e autorità, cosa che non accade quando invece siamo di fronte alla successione ereditaria. Inoltre proprio per la presenza del Gabinetto si assicura quella sintonia tra Esecutivo e Legislativo che oltre oceano manca.

Dunque per Paternostro la forma parlamentare (unitaria) della Terza Repubblica, originatesi dal governo rappresentativo, non solo è migliore della forma repubblicana presidenziale americana (una forma federale), ma è addirittura migliore della forma parlamentare (monarchica e accentrata) dell'Inghilterra e dell'Italia.

La preferenza per la forma repubblicana porta il nostro autore a dialogare proprio con l'ambiente repubblicano italiano, tuttavia la differenza tra 'sistema/governo rappresentativo' e 'governo parlamentare' che Paternostro sembra abbozzare non viene recepita dai più.

Fin dalla sua nascita e per bocca del suo direttore Alberto Mario (1825-1883)¹, la «Rivista Repubblicana», si mostra interessata a discutere, a differenza del filone socialista ed internazionalista, di forme di governo².

I repubblicani che si rispecchiano nella rivista esprimono la loro predilezione per una «democrazia ordinata in repubblica federale»³, da qui l'ammirazione per gli Stati Uniti d'America. Alberto Mario sin dai suoi primi interventi sembra utilizzare un linguaggio politico-costituzionale essenziale, limitandosi a distinguere tra 'monarchia rappresentativa' e 'repubblica rappresentativa' (quest'ultima unitaria o federale).

Più interessante invece dal punto di vista lessicale è la recensione allo stesso manuale del Paternostro⁴ scritta da Napoleone Colajanni (1847-1921) sulle pagine della «Rivista». Colajanni espone le sue impressioni sul libro di Paternostro, che, ci tiene a precisarlo, più volte in passato ha collaborato anche con il periodico. Ebbene Colajanni commenta vari stralci del manuale, polemizzando per esempio sulla superiorità di una repubblica rappresentativa unitaria sul modello francese rispetto a una repubblica federale come quella svizzera o americana, tuttavia non coglie la specificazione lessicale del giurista. In linea con gli stilemi del periodo il recensore usa come sinonimi sintagmi quali 'governo di gabinetto', 'parlamentarismo', 'monarchia rappresentativa' ecc.

Probabilmente proprio a causa della sua poliedricità Paternostro non verrà citato come "fonte" nemmeno da altri autori successivi, in modo tale da mantenere inalterato il quadro dell'indeterminatezza lessicale.

Al 1879 risale *La monarchia rappresentativa popolare in Italia*, un discorso di Attilio Brunialti letto il 9 Luglio all'Accademia Olimpica di Vicenza e poi raccolto anni dopo, insieme ad altri

¹ Sulla figura di Alberto Mario si veda tra i vari contributi L. Briguglio, *Il federalismo repubblicano di Alberto Mario*, Padova, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, 1994; R. Balzani, F. Conti, *Alberto Mario e la cultura democratica italiana dell'Ottocento, Atti della giornata di Studi, Forlì, 13 maggio 1983*, Bologna, Boni, 1985.

² A. Mario, *Il nostro ideale*, in «Rivista Repubblicana», 9 aprile 1878, oggi in *La repubblica e l'ideale, antologia degli scritti*, a cura di P.L. Bagatin, Lendinara, 1984, pag. 101-105.

³ Ivi, pag. 101.

⁴ N. Colajanni, *Diritto Costituzionale*, in «Rivista Repubblicana», settembre 1880. Tutti gli articoli della rivista si trovano riproposti nella ristampa anastatica della stessa: *La rivista repubblicana: politica, filosofia, scienze, lettere ed arti (1878-1881)*, Bologna, Forni, 1969, 4 voll. L'articolo citato si trova nel terzo volume, pag. 616-624.

scritti, nel volume *Le moderne evoluzioni del governo costituzionale*¹.

Brunialti si riferisce alla forma di governo italiana con il *mix* di etichette a noi ben noto nel quale spicca il sintagma 'monarchia rappresentativa popolare'. La 'monarchia popolare' è da contrapporsi nel discorso di Brunialti alla 'monarchia assoluta', e, cosa che a noi interessa particolarmente, tale forma di governo è una forma mista che si è venuta creando gradualmente, col passare del tempo:

« A temperare il potere sovrano [della monarchia assoluta], dove per dividerlo, dove per farne suo monopolio, si fa innanzi dapprima l'aristocrazia, e ne derivano le monarchie feudali e le repubbliche aristocratiche. Da ultimo vi si aggiunge l'elemento popolare, e tempera in varia guisa le due forme di governo, sino a quella risultante delicata, complessa, saldamente compaginata, e per ogni riguardo eccellente, che è la monarchia popolare rappresentativa.»².

La lezione di Brunialti viene recepita anche dal suo giovanissimo discepolo Camillo Montalcini (1862-1948), destinato a diventare un eminente funzionario parlamentare. Appena diciannovenne Montalcini pubblica nel 1881 *Condizione politica e giuridica del Re nel regime costituzionale*, dove, prima di passare in rassegna le caratteristiche delle prerogative del Sovrano non manca di specificare che all'odierno sistema vigente sia in Inghilterra che in Italia, indicato come 'regime costituzionale' o 'governo rappresentativo, «tre elementi vi concorrono: Democrazia [...], Aristocrazia, Monarchia.»³.

Staccarsi dunque dai vecchi lessici e dalla vecchia forma mentis è davvero difficoltoso. Prendiamo ad esempio uno dei documenti più importanti del periodo che incarna questa tendenza lessico-concettuale: la seconda edizione del 1881 del *Corso di Diritto costituzionale*⁴ di Luigi Palma.

Il manuale, punto di riferimento per la scienza giuridica italiana, risulterà uno dei più citati, forte del successo che riscuoterà. Palma infatti nel 1883 darà alle stampe anche una terza edizione dell'opera rivista ed ampliata, il cui confronto con la seconda edizione lascia una traccia indelebile della specificazione lessicale in atto nel nostro Paese in quel periodo.

Per ora concentriamoci sulla seconda edizione del 1881 partendo dalle fonti lette dal giurista di Corigliano Calabro. Palma si dimostra un giurista molto preparato, capace di sfruttare fonti classiche (Aristotele, Polibio, Cicerone, Machiavelli, Montesquieu) e coniugarle con autori contemporanei come Constant, Guizot, Bluntschli e soprattutto i "nuovi" autori inglesi quali Todd, Grey, Bagehot e soprattutto Gladstone.

Dal punto di vista teorico Palma afferma che la sovranità non risiede in nessun organo in particolare, ma nella Nazione intera ed è esercitata dai più capaci. Al contrario dissente aspramente dal concetto di 'monarchia costituzionale' del Bluntschli⁵. E' inevitabilmente verso

¹ A. Brunialti, *La monarchia rappresentativa popolare in Italia*, 1879, in Id., *Le moderne evoluzioni del governo costituzionale. Saggi e letture*, Milano, Hoepli, 1881, pag. 45-93.

² Ivi, pag. 48.

³ C. Montalcini, *Condizione politica e giuridica del Re nel regime costituzionale*, Torino, Loescher, 1881, pag. 19.

⁴ L. Palma, *Corso di diritto costituzionale*, Firenze, Pellas, 1881². La prima edizione risale al 1877, mentre la terza edizione rivista, corretta ed ampliata verrà pubblicata nel 1883.

⁵ Il concetto di 'monarchia costituzionale' sostenuto da Bluntschli per Palma è inconcepibile. A pag. 349 della seconda edizione del *Corso* si legge: «Tutto ciò è inaccettabile; ponendosi effettivamente il potere nella Corona si rende impossibile la sua irresponsabilità, come succedeva nel Medio Evo, quando non si avevano bensì i freni giuridici del potere del re, le limitazioni odierne, ma spesseggiavano le congiure, le

l'Inghilterra che il nostro autore guarda per elaborare una sua teoria del 'governo monarchico rappresentativo'. Ed è in particolare dagli scritti¹ di William Ewart Gladstone (1809-1898), politico di punta del partito liberale inglese, più volte primo ministro tra il 1868 e il 1894, che Palma attinge importanti intuizioni: non per niente secondo Luca Borsi² il pensiero gladstoniano avrà molta più incidenza dell'opera di Bagehot sulla cultura politica italiana.

Infatti sia per Gladstone che per Bagehot i tre poteri dello Stato non sono separati meccanicamente come voleva Montesquieu, ma sono intrecciati l'uno con l'altro specialmente il Legislativo e l'Esecutivo, di cui ovviamente il Gabinetto è la prova. Tuttavia per Gladstone tutti i poteri sono ugualmente importanti (non esistono parti nobili e parti efficienti della costituzione) e sostanzialmente il Gabinetto costituisce un *quarto potere*, in grado di coordinare gli altri tre.

Con questa premessa si può arrivare ad affermare che:

- checché ne dicesse Bagehot, il Re mantiene un ruolo importante nel sistema: non si limita ad un mero ruolo notarile nell'assetto costituzionale, ma ha uno spazio di manovra e autonomia di scelta politica qualora le situazioni lo richiedano (per esempio nella risoluzione delle crisi di governo);

- ancora una volta Bagehot sbaglia a considerare il Gabinetto "il comitato esecutivo della maggioranza": in realtà esso ha una funzione *depuratrice*. Il Gabinetto, ovvero il quarto potere, diviene il titolare di una funzione propria di governo, che gli permette di essere indipendente davanti alla stessa maggioranza parlamentare: è proprio nel Gabinetto che le forze di maggioranza, faziose per loro natura, si vedono depurate dalle scorie della soggettività politica: così il Gabinetto permette di fare una sintesi non-politica delle forze di maggioranza.

Il Gabinetto diventa una *clearing house* che trasforma la persecuzione di interessi di parte in interessi generali, neutralizzando gli effetti dannosi del "governo di partito". Di conseguenza la compagine governativa non dovrà seguire alla lettera le direttive della maggioranza che la supporta, ma dimostrare una propria autonomia nell'indicare e realizzare un proprio indirizzo politico.

L'"ideologia" di Gladstone avrà in Italia molto ascendente, non solo su Luigi Palma, ma anche su molti altri autori. Perché le *spigolature* (dall'inglese *gleanings*) di un uomo politico, seppur eminente, avranno così tanto successo in Italia? Secondo me perché si tratta *dell'intervento giusto al momento giusto*.

rivoluzioni, le deposizioni; si rende impossibile la responsabilità dei ministri, impossibile che la nazione abbia la gaurentigia di vedersi governata, non da un essere che può essere disadatto, un uomo mediocre per non dir di peggio, ma da se stessa; il re non è più un'istituzione al di sopra dei partiti, e quindi in grado di tenerli in pace e di moderarli, ma è il capo di essi, e perciò è soggetto ai loro errori, e alle loro odiosità; i diritti stessi dei cittadini come individui e come assemblee non sarebbero assicurati, l'ideale della costituzione sarebbe quel governo indeterminato della Prussia dal 1848 al 1866. Una tal forma potrà essere legittima e benefica in un dato momento storico, come furono nella stessa Inghilterra il regno di Elisabetta e dello stesso Guglielmo III, che aveva nel governo una parte ben altrimenti più attiva della regina Vittoria, ma sicuramente non può essere il concetto organico, razionale della monarchia costituzionale.».

¹ W.E. Gladstone, *Gleanings of the past years (1875-1878). The Throne and the Prince Consort; The Cabinet and the Constitution*, in Id., *Gleanings of the past years: 1843-1878*, vol. I, London, Murray, 1879. L'opera ebbe una notevole diffusione in Italia grazie alla sua traduzione in francese: A. Gigot, *Questions constitutionnelles : (1873-1878) : le trone et le prince-époux, le cabinet et la constitution / par W. E. Gladstone ; traduit de l'anglais et précédé d'une introduction par Albert Gigot*, Parigi, Librairie Germer Bailliere et C.ie, 1880.

² L. Borsi, *Storia, Nazione, Costituzione. Palma e i preorlandiani*, Milano, Giuffrè, 2007, pag. 115 sgg.

La dottrina che vede nel gabinetto un quarto potere “coordinatore” che resiste alle eccedenze della camera rappresentativa è un tentativo in extremis di vedere il sistema costituzionale ancora in equilibrio e non sbilanciato irrimediabilmente dalla parte della rappresentanza nazionale, come aveva spietatamente descritto Bagehot alcuni anni prima e osservatori italiani come Bonghi e Sonnino non esitavano a rilevare. Le riflessioni di Gladstone costituiscono dunque una risposta che cerca di ribattere ai denigratori del sistema che abbiamo visto nel primo paragrafo e allo stesso tempo non rompe con la tradizione. E’ vero, ormai nessuno crede più che i poteri dello Stato siano meccanicamente separati, ma si pensa ancora che il fine ultimo dello Stato sia quello di mantenere quei poteri in equilibrio.

Così, seppur con dei distinguo, neanche il brillante Palma riesce ad allontanarsi dalla dottrina del ‘governo misto’, imperniata proprio sull’equilibrio costituzionale.

Nella seconda edizione del suo *Corso di diritto Costituzionale*, l’autore sostiene una certa continuità tra ‘governi misti’ e ‘governi rappresentativi’.

Per Palma i tipi di governi si succedono storicamente: prima abbiamo «le forme dei governi semplici ed assoluti» ovvero la monarchia, l’aristocrazia, la democrazia e le loro rispettive degenerazioni; poi abbiamo «i governi misti degli antichi» ovvero quei governi in cui la sovranità è divisa variamente tra i diversi elementi della società; infine abbiamo i governi rappresentativi in cui sono i poteri sovrani, ossia le funzioni del potere pubblico, ad essere suddivisi tra i vari organi dello Stato. Tra il “governo misto degli antichi” e il “governo rappresentativo dei moderni” esiste una continuità “storica”. In entrambe le forme si cerca di ricreare un equilibrio, ma sono le condizioni di partenza che sono diverse, anche se talvolta i due regimi possono coincidere:

« Il misto [degli antichi] considera ogni società come composta essenzialmente di tre elementi, *l’Unus, i pauci e i plurimi*, e forma lo Stato dando ad ognuno di essi elementi partecipazione e interesse; perché nessuno possa abusare del suo potere esclusivo e diventare tiranno, e tutti e tre possano cooperare al bene dello Stato e nelle vie legali. Il rappresentativo invece ripartisce il potere sovrano, nelle sue principali funzioni, il legislativo, l’esecutivo ed il giudiziario, tra i vari organi, fra cui possono essere o non essere un monarca e un corpo aristocratico. [...] Il governo rappresentativo ha per carattere speciale [...] di dare il potere sovrano delle umane società, non ad Uno, né al popolo adunato inorganicamente in piazza come confusa moltitudine, ma al popolo considerato organicamente nel suo capo e nelle sue membra; rappresentato dai suoi migliori dichiarati tali dalle elezioni nazionali, di maniera che il popolo non esercita organicamente altro vero potere proprio politico che l’elettorale.»¹

Alla luce di queste osservazioni Palma conclude che l’Inghilterra è ad un tempo un governo misto “degli antichi” e uno Stato rappresentativo; l’Italia e il Belgio sono governi rappresentativi, ma misti solo di monarchia e democrazia; gli USA e la Francia sono governi rappresentativi, ma non misti poiché non hanno «Grandi, né Re; hanno Senati e Presidenti, non aristocrazia né monarchi».

A livello concettuale Palma non si discosta dalla tradizione e particolari innovazioni non si riscontrano neanche a livello lessicale: l’autore continua ad usare in maniera sinonimica ‘governo costituzionale’, ‘governo rappresentativo’, ‘governo rappresentativo costituzionale’, ‘governo monarchico rappresentativo’ e anche ‘governo parlamentare’. Solo con la successiva terza edizione del *Corso* Palma si preoccuperà di affinare il suo lessico seguendo evidentemente la tendenza del periodo, ma di ciò ci occuperemo nel paragrafo successivo.

¹ L. Palma, *Corso di diritto costituzionale*, opera citata, pag. 222.

Anche il giovanissimo Vittorio Emanuele Orlando (1860-1952)¹ nello stesso periodo intavola una sua riflessione sulle forme di governo, non staccandosi dalla tradizione e ispirandosi alle opere di un famoso filosofo inglese: stiamo parlando di Herbert Spencer (1820-1903), che proprio in questo periodo comincia ad essere conosciuto anche in Italia². Secondo Orlando le riflessioni di Spencer costituiscono un avanzamento nella dottrina delle forme di governo rispetto alla tradizionale classificazione aristotelica perché questa teneva conto solo della *forma esteriore* che un popolo poteva darsi. Invece per il filosofo inglese in ogni società esistono tre “forze”: l’elemento democratico, quello aristocratico e quello monarchico.

Nel ‘governo misto’ del passato i tre elementi convivevano in equilibrio tra loro e solo quando uno di essi prevaleva sugli altri cominciava un lento declino degenerativo della società. Oggi i tre elementi si ritrovano in maniera equilibrata nella monarchia rappresentativa « la quale a prima vista pare un vero *quartum quoddam genus rei publicae*»³. Conclude così Orlando:

« E per una via diversa assai da quella tenuta da J. Stuart Mill arriviamo alla stessa conclusione che “l’ideale di un governo è quello rappresentativo”. Difatti è in questa forma che le tre forze principali politiche spiegano normalmente e legittimamente la loro influenza solo in quanto essa è buona e salutare [...] Senonchè, come tutti gli organismi delicati, il sistema rappresentativo spesso funziona male, si ammala e deperisce. Chi ben guardi, ciò deriva sempre dalla prevalenza eccessiva di qualcuna delle tre forze di cui sopra si è detto.»⁴.

Dunque anche per Orlando il ‘governo rappresentativo’ è la forma di governo ideale: in esso gli elementi sociali si trovano in equilibrio, ma allo stesso tempo l’equilibrio è precario, la forma di governo è delicata e soggetta a degenerazione qualora uno dei tre elementi tenti di prevalere sugli altri (qui Orlando sembra essere conscio della “deriva democratica” che il sistema sta prendendo).

Dal punto di vista lessicale il giovane Orlando si limita appunto a parlare di ‘governo rappresentativo’ o ‘monarchia rappresentativa’ e non fa nessun accenno a alcun lemma più tecnico.

L’ultimo documento che vogliamo presentare è un articolo dell’avvocato Antonio Romano-Catania pubblicato su «Il circolo giuridico» nel 1881, ma risalente in realtà al 1880⁵.

Si tratta di un documento “di passaggio”, è per questo che lo abbiamo inserito alla fine del nostro paragrafo. Infatti se dal punto di vista lessicale l’autore mantiene una certa indeterminatezza, dal punto di vista concettuale possiamo dire che la sua visione è piuttosto avanzata.

Secondo Romano-Catania le forme di governo possibili ai nostri giorni sono quattro: la «ereditaria e assoluta»; la «rivoluzionaria o dittatoriale»; la «presidenziale» che vige in USA e in Svizzera; e infine la forma di «governo parlamentare rappresentativa» o «di gabinetto» o

¹ V.E. Orlando, *Delle forme e delle forze politiche secondo H. Spencer* [1881], oggi in appendice a V.E. Orlando, *Diritto pubblico generale. Scritti vari coordinati in sistema (1881-1940)*, Milano, Giuffrè, 1940, pag. 557-578.

² H. Spencer, *Principles of sociology*, London, Williams & Norgate, 1874-1875; tradotto in francese da E. Cazelles, *Principes de sociologie*, Paris, Germer Baillière, 1878-1887, 4 voll. Il libro venne anche tradotto in italiano da A. Salandra, e G. Salvadori e pubblicato con il titolo *Principi di sociologia* nella «Biblioteca dell’economista», Torino, UTET, 1881-1899.

³ V. E. Orlando, *Delle forme e delle forze*, opera citata, pag. 561.

⁴ Ivi, pag. 565.

⁵ A. Romano-Catania, *Del governo parlamentare o di gabinetto*, in «Il circolo giuridico: rivista di legislazione e giurisprudenza», S.2, 12 (1881), pag. 129-159 e pag. 169-187.

semplicemente «rappresentativa».

Sfruttando i noti costituzionalisti inglesi, Romano-Catania ha una visione molto avanzata del governo 'rappresentativo-parlamentare': per esempio considera la camera rappresentativa il fulcro del sistema poiché essa «dispone della direzione da dare al governo nazionale» ed è proprio il Gabinetto che essa tende a controllare; inoltre sostiene, in accordo con Bagehot, che il Re ricopre una carica per lo più notarile e simbolica e può ritagliarsi spazi di autonomia politica solo qualora gli indirizzi della stessa camera non siano chiari.

Tuttavia, sebbene l'autore abbia una chiara visione del funzionamento della forma di governo italiana ed inglese, non riesce ancora a distinguere queste due forme da quella vigente in Germania: con una certa miopia infatti Romano-Catania arriva ad affermare che la Germania «si avvicina» alla forma di governo rappresentativo-parlamentare.

Ancora una volta gli aggettivi 'parlamentare', 'rappresentativo' e 'costituzionale' sono considerati intercambiabili, ma è solo questione di (poco) tempo. Una nuova percezione del sistema e una conseguente specificazione lessicale sono praticamente dietro l'angolo.

3.2 Il lustro 1881-1886: la specificazione lessicale

Il quarto governo Depretis rimane in carica dal maggio 1881 al maggio 1883.

In questo arco di tempo accadono novità rilevanti per la vita politica-costituzionale del nostro paese: non solo si assiste ad un allargamento del suffragio elettorale (l'elettorato attivo passa da 600000 a circa 2 milioni di elettori), ma soprattutto ha luogo la modifica del sistema elettorale. Infatti da 508 collegi uninominali si passa a 135 collegi plurinominali con magnitudo compreso tra 3 e 5. Inoltre viene previsto anche lo scrutinio di lista con *plumping*.

Tutto ciò influisce sui comportamenti strategici delle compagini politiche. E così alle elezioni del 1882 si presentano le cosiddette "liste trasformate" ovvero liste elettorali che contengono sia esponenti della Destra moderata facente capo a Minghetti, sia esponenti della Sinistra moderata facente capo a Depretis. A partire dalle elezioni del 1882 le "liste trasformate" otterranno la maggioranza dei voti impedendo una vera e propria alternanza di tipo bipolare tra quella parte della Destra e della Sinistra che non erano inclini a compromessi.

Al di là delle giustificazioni storiche (emarginazione della "sinistra di classe" e dei "cattolici intransigenti" e volontà di coinvolgere nella maggioranza ministeriale componenti territoriali diverse per mediare gli interessi tra centro e periferia), il trasformismo¹ aveva anche giustificazioni pratiche: si voleva cioè creare una forte maggioranza numerica in grado di supportare il Governo.

In realtà l'eterogeneità di quella maggioranza era altissima e questo spiega il succedersi dei numerosi governi Depretis.

La situazione bloccata in cui si trova il nostro sistema politico porta gli osservatori a contribuire al cosiddetto filone della "letteratura antiparlamentare": filone che a noi interessa particolarmente perché è in esso che si riscontrano palesi innovazioni lessico-concettuali.

¹ Per quanto riguarda il trasformismo si veda: S. Rogari, *Alle origini del trasformismo: partiti e sistema politico nell'Italia liberale 1861-1914*, Roma, Laterza, 1998; G. Sabbatucci, *Il trasformismo come sistema. Saggio sulla storia politica dell'Italia unita*, Laterza, Roma-Bari, 2003; F. Cammarano, *Il trasformismo*, in «Nuova informazione bibliografica», 4(2009), pag. 661-681; *Il trasformismo dall'unità ad oggi*, a cura di G. Carocci, Milano, Unicopli, 1992.

Tommaso Edoardo Frosini definisce la letteratura antiparlamentare un vero e proprio *fiume carsico*¹: troviamo questa definizione perfettamente calzante per almeno due motivi.

Per prima cosa il filone antiparlamentare affiora spesso ad intervalli più o meno regolari nella storia delle istituzioni politiche italiane: per esempio abbiamo già visto negli ultimi paragrafi del capitolo precedente come tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta montasse una certa insofferenza per le istituzioni rappresentative. Inoltre proprio in apertura di questo capitolo abbiamo visto come venisse criticato lo stato del sistema politico costituzionale: le critiche si faranno estremamente più forti nel lustro che andremo ad esaminare in questo paragrafo, critiche che seguono dei vettori lessico-concettuali ben precisi. Alcuni commentatori cercheranno di arginare questo tipo di letteratura, ma essa riaffiorerà con forza sul finire del secolo.

In secondo luogo la letteratura antiparlamentare può essere definita un fiume carsico considerando che essa compare in vari campi del sapere: non solo in quello giuridico-costituzionale, ma tendenze antiparlamentari tra gli anni Sessanta e l'inizio del nuovo secolo sono rintracciabili anche in campo letterario², psichiatrico³ e socio-antropologico⁴ (di cui ci occuperemo brevemente anche nel capitolo successivo).

L'universo antiparlamentare è dunque molto vasto, tuttavia i vari rivoli del fiume hanno qualcosa in comune: non si dimostra aperta ostilità nei confronti dell'istituto rappresentativo-parlamentare in quanto tale, non lo si vuole abbattere, ma piuttosto si critica la particolare fisionomia (con annesse storture) che esso ha sviluppato in questo determinato periodo storico nel nostro paese. La critica sarà forte ma non sarà solo distruttiva, anzi spesso gli stessi autori proporranno opportuni rimedi per un sistema percepito in fase di degenerazione. Sempre secondo Frosini sono tre i pilastri sui quali si incardina l'antiparlamentarismo italiano

¹ T.E. Frosini, *L'antiparlamentarismo e i suoi interpreti*, in «Rassegna Parlamentare», 50 (2008) pag. 845-870. Inoltre per quanto riguarda la cosiddetta "letteratura antiparlamentare" si veda: A.M. Banti, *Retoriche e idiomi: l'antiparlamentarismo nell'Italia di fine Ottocento*, in «Storica», 1 (1995), pag. 7-41; E. Cuomo, *Critica e crisi del parlamentarismo (1870-1900)*, Torino, Giappichelli, 1996; L. Mangoni, *Una crisi di fine secolo. La cultura italiana e la Francia fra Otto e Novecento*, Torino, Einaudi, 1985. Tra i contributi meno recenti ricordiamo: G. Perticone, *Parlamentarismo e antiparlamentarismo nel post-Risorgimento*, in *Scritti di storia e politica del post-Risorgimento*, Milano, Giuffrè, 1969, pag. 185-218; M. Delle Piane, *Il significato dell'antiparlamentarismo italiano nel secolo scorso*, in *Liberalismo e parlamentarismo*, Bari, Macrì, 1946, pag. 103-141; R. De Mattei, *Il problema della democrazia dopo l'Unità, Roma*, Istituto nazionale fascista di cultura, 1934. Per la nostra storia lessico-concettuale è risultata utile anche la raccolta antologica *L'antiparlamentarismo italiano (1870-1919)*, a cura di C. Carbone, Roma, G. Volpe ed., 1972.

² Si ricordano solo alcuni romanzi come: F. Petruccelli Della Gattina, *I Moribondi di Palazzo Carignano*, Napoli, Ranucci, 1862; M. Serao, *La conquista di Roma*, Firenze, Barbera, 1885; F. De Roberto, *I Vicerè*, Milano, Galli, 1894; F. De Roberto, *L'imperio*, Milano, Mondadori, 1929 [pubblicazione postuma]; G. D'Annunzio, *Le vergini delle rocce*, Roma, De Bosis, 1895. Per approfondire questo tema si rimanda a: A. Briganti, *Il Parlamento nel romanzo italiano del secondo Ottocento*, Firenze, Le Monnier, 1972; G. Caltagirone, *Dietroscena. L'Italia post-unitaria nei romanzi di ambiente parlamentare (1870-1900)*, Bulzoni, Roma, 1993; C.A. Madrignani, *Rosso e Nero a Montecitorio. Il romanzo parlamentare nella nuova Italia (1861-1901)*, Vallecchi, Firenze, 1980; C.A. Madrignani, G. Bertoncini, *Il Parlamento nel romanzo italiano*, in *Il Parlamento. Storia d'Italia, Annali 17*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 2001, pag. 931 sgg.

³ C. Lombroso, *L'uomo delinquente in rapporto all'antropologia, giurisprudenza e alle discipline carcerarie*, Milano, Hoepli, 1876; C. Lombroso, *Il delitto politico e le rivoluzioni in rapporto al diritto, all'antropologia criminale ed alla scienza di governo*, Torino, Bocca, 1890. Per una più ampia panoramica di questo tipo di documenti si rimanda al già citato volume di L. Mangoni, *Una crisi di fine secolo*.

⁴ S. Sighele, *Contro il parlamentarismo: saggio di psicologia collettiva*, Milano, Treves, 1895.

di fine Ottocento: *la causa storica*, ovvero il tradimento degli ideali risorgimentali; *la causa politica*, ovvero la grande frattura tra il Paese e il Parlamento cioè l'incapacità della classe dirigente di rappresentare realmente interessi generali anziché particolari; infine *la causa istituzionale*, ovvero la fragilità degli equilibri istituzionali. Per quanto ci riguarda seguiremo con più attenzione gli ultimi due percorsi perché è qui che riscontriamo un primo tratto di specificazione lessicale. Come abbiamo sottolineato più volte, la forma di governo che finora era descritta con lemmi sinonimici e percepita in equilibrio, adesso viene considerata instabile a causa della preponderanza della assemblea rappresentativa, così l'aggettivo 'parlamentare', seppure in alcuni casi con una accezione negativa, acquisterà un significato tecnico ben preciso che lo porterà ad essere distinto dagli altri aggettivi 'rappresentativo' e 'costituzionale'.

Uno dei precursori della specificazione lessicale è Sidney Sonnino che, in un caustico articolo del 1880 intitolato *Il parlamentarismo e la monarchia*, continua quel percorso critico verso le istituzioni rappresentative che aveva iniziato due anni prima con l'articolo *Dove Andiamo?*

L'articolo è importante poiché è uno dei primi dove si ammette che il 'parlamentarismo', in questo caso da intendersi come sinonimo di 'governo parlamentare', è una particolare forma di governo con determinate caratteristiche, che deriva dalla forma rappresentativa-costituzionale.

Secondo Sonnino le forme di governo sono per loro natura inclini alla degenerazione qualora gli equilibri interni dei poteri vengano meno: così quella che egli definisce 'monarchia rappresentativa', 'monarchia costituzionale', 'monarchia ereditaria costituzionale' o 'governo rappresentativo' tende a degenerare in 'parlamentarismo', come in 'parlamentarismo' tende a degenerare la repubblica presidenziale alla francese proprio perché tipico di queste due forme è la preponderanza della camera rappresentativa; al contrario la repubblica presidenziale americana tende a degenerare in forme di 'cesarismo' o 'pretorianesimo' a causa dello strapotere presidenziale. Sonnino spiega:

«Il fenomeno più caratteristico del parlamentarismo, come forma speciale del governo rappresentativo, è la debolezza del potere esecutivo.»¹

Infatti per Sonnino in questo regime politico l'agire del governo non è dettato dall'interesse generale della maggioranza, ma dal tornaconto personale dei singoli deputati animati dal loro interesse individuale: l'autore in questo caso torna a denunciare il sistema clientelare in atto.

Inoltre egli ribadisce che in un regime dove vige un suffragio elettorale ristretto, inevitabilmente una parte della nazione non viene rappresentata. In questo caso lo Stato si regge solo su una minoranza che tenderà a difendere e altrettanto faranno la camera rappresentativa e il Governo.

Di conseguenza, agendo solo per una minoranza, l'azione di governo sarà debole e inevitabilmente «un governo debole è necessariamente un governo cattivo».

Ma cosa fare per arginare questa degenerazione? E soprattutto « i fenomeni morbosi del parlamentarismo sono essi essenziali alla forma rappresentativa di governo?»

La risposta di Sonnino è negativa: i fenomeni morbosi del governo parlamentare non sono

¹ S. Sonnino, *Il Parlamentarismo e la Monarchia*, in «La Rassegna Settimanale», V, 18 gennaio 1880, pag. 42-45, oggi in Id., *Scritti e discorsi extraparlamentari*, a cura di B. F. Brown, opera citata, pag. 347- 358. La citazione si trova in quest'opera a pag. 347.

connaturati alle forme rappresentative in generale, ma evidentemente riguardano il caso italiano in particolare.

La soluzione che propone Sonnino è quella di rafforzare il ruolo della Corona (e indirettamente l'Esecutivo): questa non deve essere un «Mikado» o «un'immagine di San Gennaro» ma deve avere un ruolo attivo di «freno al parlamentarismo» in modo da poter tornare ad essere attivamente l'arbitro del sistema.

Dunque se davvero l'articolo di Sonnino apre una tendenza secondo la quale il 'governo parlamentare' (o 'parlamentarismo') deriva dal 'regime costituzionale-rappresentativo', bisogna sottolineare anche un altro aspetto della questione: l'evoluzione per molti osservatori è una evoluzione *in negativo*, quindi una degenerazione del sistema, è per questo che il sintagma 'governo parlamentare' spesso acquisterà delle sfumature negative.

Al contrario vi è tutto un filone di commentatori che acquisiscono questa transizione grazie al recupero delle già citate fonti inglesi: in questo caso la transizione dal regime rappresentativo-costituzionale a quello parlamentare non ha carattere degenerativo e quindi anche il lemma 'governo parlamentare' ha una valenza almeno neutra. Stiamo parlando di quegli autori come Giorgio Arcoleo (1848-1914) e Marco Minghetti (1818-1886) che sono stati definiti "i gladstoniani d'Italia"¹ (ai quali mi permetto di aggiungere anche Raffaele Cardon), che seppur enunciando con cura i mali del nostro sistema parlamentare, in perfetto stile *british*, non demonizzano la transizione in atto.

Giorgio Arcoleo è considerato uno dei più grandi giuristi di stampo e metodo non-orlandiano². Nel 1881, poco più che trentenne, scrive *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, opera che gli vale il premio dell'Accademia Reale di Napoli per la migliore monografia di diritto pubblico.

Marcello Pera, lo definisce un "siciliano anglosassone"³, infatti innegabile è l'influenza di autori inglesi sulla sua opera, proprio a partire dalle sue fonti: Bagehot, May, Cox, Grey, Todd e Gladstone sono tra i più citati ed è proprio dagli ultimi due che Arcoleo sembra attingere notizie di storia, formule di dottrina e ovviamente lessici.

Arcoleo usa come sinonimi 'sistema/governo costituzionale' e 'sistema/governo rappresentativo': si tratta di descrittori utilizzati in senso molto generale. Tuttavia seguendo la sua ricostruzione, che ha come modello la costituzione inglese, sembra che sia proprio dal regime 'rappresentativo-costituzionale' che si origina il cosiddetto 'governo di gabinetto' o 'governo parlamentare' o 'parlamentarismo'. Egli infatti riprende passo passo l'interpretazione di Todd secondo cui oltremania, gradualmente a partire dal Settecento, il 'governo di prerogativa' del Sovrano è venuto meno (come del resto l'importanza del Privy Council) e contemporaneamente sono accresciute l'importanza del Premier all'interno del Cabinet e ovviamente della camera rappresentativa, che è in grado di controllare il Cabinet stesso: ciò ha fatto sì che si passasse dal 'regime costituzionale' al 'regime parlamentare'. I principi del governo parlamentare sono essenzialmente tre:

- «1. La norma che impone la unanimità politica nel Gabinetto.
2. La pratica di simultanei cambiamenti dell'intero Gabinetto, come risultato della sua dipendenza dalla maggioranza parlamentare.
3. L'ufficio del primo Ministro come un mezzo di perfezionare l'organismo amministrativo e di assicurare

¹ L. Compagna, *Parlamentarismo antico e moderno*, Lombardi, Palermo-Siracusa, 2003, pag. 5 sgg.

² L. Borsi, *Classe politica e costituzionalismo. Mosca, Arcoleo, Maranini*, Milano, Giuffrè, 2000.

³ G. Arcoleo, *Discorsi parlamentari*, a cura dell'Archivio Storico del Senato della Repubblica, con prefazione di M. Pera e saggio introduttivo di T. E. Frosini, Bologna, Il Mulino, 2005,

lo sviluppo di una politica, che fosse accettata insieme e al Sovrano e al Parlamento.»¹.

Grazie al suo sviluppo storico graduale, in Inghilterra il 'governo di gabinetto' funziona egregiamente perché il sistema ha trovato «in sé i suoi freni». Sul continente invece esso è stato instaurato o per concessione o in seguito ad una rivoluzione e questo ha portato tutta una serie di "equivoci" e disfunzioni:

«In Inghilterra ha avuto un processo originale, continuo, coordinato alle istituzioni fondamentali, trovando come presupposti il Common law, la legge, la trasformazione del potere regio in prerogativa del Capo dello Stato, l'autorità del Parlamento, la responsabilità ministeriale, il selfgovernment, l'indipendenza giudiziaria e da ultimo la costituzione dei partiti. Nel Continente vi ha processo opposto: il Ministero o è emanazione pura e semplice del Re o di un'Assemblea onnipotente, secondo che lo Statuto sia concessione regia o conquista del popolo. Invece della prerogativa del Capo dello Stato il potere personale; dell'autorità del Parlamento l'illimitato arbitrio dell'Assemblea; del selfgovernment o un dispotico accentramento o un disperdimento anarchico dei poteri dello Stato: invece di un'Amministrazione secondo la legge, una burocrazia sottoposta alla politica: invece della costituzione dei partiti, fondati sull'ordinamento dello Stato, un meccanismo di partiti che intendono a creare essi stessi l'ordinamento dello Stato.»².

In Francia attualmente non esiste 'governo di gabinetto' a causa della contemporanea responsabilità dei ministri e del capo dello Stato; in Svizzera il Gabinetto non esiste perché il governo «ricorda quello famoso del Direttorio in Francia»; in Germania la situazione è ancora più nebulosa: non solo non vi è un Gabinetto, ma il fatto che il Cancelliere sia contemporaneamente presidente del Bundesrat e organo del potere esecutivo scelto dall'Imperatore fa pensare che possa venir meno la separazione dei poteri e quindi Arcoleo addirittura dubita che possa trattarsi di un 'governo costituzionale' (forma di Stato).

In Italia è in essere il 'governo di gabinetto', ma senza dubbio esso ha dei gravi difetti: in breve si può dire che esso è «impotente verso il Parlamento, onnipotente verso l'Amministrazione»³. Non solo in Italia vige la cosiddetta "onnipotenza parlamentare", «frase attinta dall'Inghilterra ma divulsa dal suo vero significato»⁴, in quanto l'Assemblea tende a tenere sotto scacco il Gabinetto, ma quest'ultimo cerca di rivalersi sull'amministrazione. Si tratta dunque di una situazione in cui non si riscontra più un armonico equilibrio tra gli organi ed i poteri/funzioni dello Stato.

Dal punto di vista lessicale, seppur non si parli apertamente di degenerazione, è chiaro che agli occhi dei lettori il 'governo parlamentare' nella sua versione italiana non possa essere recepito come qualcosa di estremamente positivo.

Di degenerazione dal sistema costituzionale-rappresentativo al sistema parlamentare non parla neanche Marco Minghetti in *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, risalente sempre al 1881. Il testo di Minghetti avrà una elevata diffusione, denunciando ancora una volta i legami malsani tra il "governo di partito" e l'amministrazione. Tuttavia esso non può essere considerato un mero pamphlet di denuncia, ma un più vasto manuale che illustra il funzionamento del 'governo parlamentare'. E come tutti i manuali ben ponderati, in apertura Minghetti si preoccupa di fare delle precisazioni

¹ G. Arcoleo, *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, Napoli, Jovene, 1881, pag. 25

² Ivi, pag. 57.

³ Ivi, pag. 66.

⁴ Ibidem.

lessicali, distinguendo i 'regimi rappresentativi', da quelli 'costituzionali' e da quelli 'parlamentari'. Secondo l'autore le forme di governo si conformano al «grado di civiltà dei popoli» per cui nel progresso della società si è passati da un semplice regime 'rappresentativo', ad uno 'costituzionale' ed infine ad uno 'parlamentare'.

Il 'regime rappresentativo' è una «forma generica» grazie alla quale «fu resa possibile la partecipazione dei cittadini al governo anche nelle grandi e popolose nazioni»¹. Nel regime rappresentativo la partecipazione dei cittadini è di tipo deliberativo, in quanto essa implica «la potenza di fare le leggi e lo stanziamento delle entrate e delle spese»². Si tratta in definitiva di un regime in cui l'opinione pubblica ha un peso preponderante e viene manifestata dai cittadini stessi, i quali si riuniscono in "partiti". A tale regime si contrappone invece il 'governo assoluto' dove «è evidente che l'opinione del Capo dello Stato è la sola decisiva». Dal 'regime rappresentativo' si passa al 'regime costituzionale' che si presenta sotto varie forme:

«da questa forma generica si passa al regime costituzionale del quale sono cardini fondamentali la rappresentanza elettiva del popolo in una e spesso anche in due assemblee, e la responsabilità ministeriale sotto un'autorità suprema che concilia i conflitti e modera l'andamento della complicata macchina. Però nello stesso reggimento costituzionale vi sono forme diverse. In alcuni paesi come la Germania e l'Austria, le assemblee pur votando le leggi e il bilancio non hanno, se non per indiretto, ingerenza nell'andamento quotidiano della cosa pubblica, e nell'indirizzo politico interno ed esterno. Se il ministero dee alla lunga mettersi d'accordo colle assemblee, non perciò hanno queste un influsso immediato nella sua formazione. Ma in altri governi costituzionali non solo le Assemblee esercitano un quotidiano sindacato sulla potestà esecutiva, ma questa non può durare se non in quanto abbia la fiducia dell'assemblea elettiva che col suo voto la designa o l'abbatte. Quest'ultima forma che è propriamente quella che si chiama il governo parlamentare si trova in Inghilterra, nel Belgio, in Spagna, in Grecia, in Italia ed in Francia.»³.

Mentre la forma rappresentativa si caratterizza per la sola presenza di assemblee rappresentative con funzioni deliberative, il regime costituzionale oltre ad avere una rappresentanza elettiva si caratterizza per la responsabilità ministeriale e per il forte ruolo del Sovrano. Tale forma ha preso una particolare configurazione in Germania e Austria dove non vi è uno stretto rapporto "di controllo" tra le assemblee ed il ministero. Altrove invece questo rapporto è divenuto più forte, anzi necessario a tal punto che il Ministero non può rimanere in carica senza avere la fiducia dell'assemblea rappresentativa: in questo caso abbiamo davanti dei regimi che, oltre che 'rappresentativi' e 'costituzionali' in senso generale, devono dirsi più specificatamente 'parlamentari'.

Si tratta di un mutamento connaturato all'evoluzione della società e quindi di una transizione non degenerativa: attribuendo un particolare tipo di governo ad ogni fase della società arriviamo ad una primissima specificazione lessico-concettuale. Ma la riflessione di Minghetti va oltre.

Infatti il 'governo parlamentare' si presenta naturalmente come "governo di partito" in quanto la gestione della cosa pubblica viene affidata alla maggioranza dell'opinione pubblica. Tuttavia dove vige il governo di partito esiste anche il problema che i partiti stessi possano «insinuarsi nella giustizia e nell'amministrazione». Ciò non avviene in Inghilterra, dove

¹ M. Minghetti, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Bologna, Zanichelli, 1881, pag. 63.

² Ivi, pag. 62.

³ Ivi, pag. 63.

l'evoluzione appena descritta si è svolta in modo graduale, ma può avvenire sul continente, in Italia per esempio, dove il regime parlamentare è stato trapiantato artificialmente.

L'ingerenza dei partiti nell'amministrazione è proprio uno dei sintomi della degenerazione del 'governo parlamentare': compito che l'autore si pone con la sua opera è proprio quello di analizzare il 'governo parlamentare' per preservarlo dalla corruzione e trovare soluzioni giuridiche per correggere i suoi difetti.

Si badi bene: Minghetti non parla di degenerazione per descrivere il passaggio dal regime costituzionale al parlamentare, ma per descrivere il possibile passaggio dal regime parlamentare ad uno peggiore¹: si tratta di una tematica molto avanzata per il periodo e che sarà ripresa solo nel decennio successivo.

Per ora concentriamoci sul fatto che gli aggettivi 'rappresentativo', 'costituzionale' e 'parlamentare' non indicano più la stessa forma di governo. Anzi sembra proprio che la forma parlamentare derivi da quella costituzionale: mentre in Germania vige ancora una forma 'costituzionale' in Inghilterra ed Italia tale forma si è trasformata in parlamentare grazie al rafforzamento della camera rappresentativa e del Gabinetto.

Anche Raffaele Cardon sembra accettare questa tesi in *Del Governo nella monarchia costituzionale* del 1882:

«L'istituto del Gabinetto ha recato un notevole perfezionamento al governo rappresentativo e lo ha compiuto, divenendone uno degli organi vitali, che tutti gli stati hanno imitato più o meno bene dall'Inglese, dove è sorto e si è condotto a compimento.»².

Il 'governo di gabinetto' è sorto in maniera non degenerativa dal 'governo rappresentativo' o dalla 'monarchia costituzionale' ed è in Inghilterra che esso dà la migliore prova di sé, cosa che non si può dire altrettanto dell'Italia:

«questo istituto [il Gabinetto in Italia] manifesta una tendenza sempre crescente ad allontanarsi dal tipo inglese per divenire, secondo il sistema francese, una mera funzione della maggioranza parlamentare. [...] Oggi i nostri ministri non rappresentano l'esecuzione oculata ed indipendente dei fini del governo ma, per lo più, o soggiacciono ciecamente al volere ed agli interessi di una maggioranza guidata solo da influenze personali, o ad essa s'impongono, giovandosi di momentanee complicazioni e della confusione dei partiti. *Questa è una deviazione del retto governo parlamentare quale ce lo mostra l'Inghilterra.*»³.

Anche Cardon sfruttando fonti inglesi non critica il passaggio dalla forma costituzionale-rappresentativa a quella parlamentare, tuttavia è costretto ad ammettere che, rispetto al modello inglese, le istituzioni italiane costituiscono una "deviazione".

A questa altezza dunque la nostra famosa triade di aggettivi sta imboccando percorsi semantici diversi e anche la dottrina sembra voler seguire questa tendenza.

Nell'articolo *Il governo parlamentare alla prova*, scritto nel 1883 da Luigi Palma, il nostro costituzionalista è molto chiaro:

«Il governo costituzionale si è ormai allargato a quasi tutti gli Stati del mondo civile, però, secondo le

¹ A pagina 8 de *I partiti politici* infatti si legge: « E noi, seguendo quella dottrina [di Aristotele, Polibio e Machiavelli], dobbiamo guardare che il governo parlamentare, in sé buono, non degeneri in una ibrida forma, che di bontà non avrebbe più che le apparenze.»

² R. Cardon, *Del Governo nella monarchia costituzionale*, Bologna, Zanichelli, 1882, pag. 31.

³ Ivi, pag. 73. Il corsivo è nostro.

peculiari condizioni di essi, vi ha assunto diverse gradazioni e forme. Fra le tante varietà quattro tipi oggi risaltano. [...]

La scienza disputa fra i detti quattro tipi: il presidenziale americano, il popolare svizzero, il costituzionale monarchico germanico, il parlamentare inglese. »¹.

Considerando il 'governo costituzionale' sinonimo di 'governo rappresentativo', e cioè una sorta di super-tipo, esistono quattro tipi di governo costituzionale: il 'presidenziale' americano, il 'parlamentare' inglese, il 'popolare' svizzero e il monarchico 'costituzionale' germanico. Da notare come l'etichetta dello specifico governo tedesco sia uguale al "contenitore" e come ciò possa creare degli equivoci.

La specificazione linguistica e la sistemazione dottrinarie comunque resta notevole, tanto che alla luce dei fatti, Palma si vedrà costretto a correggere anche la terza edizione del suo *Corso di diritto Costituzionale* che verrà pubblicata rivista e aggiornata nel 1883.

Una modifica significativa sarà apportata al capitolo XI del primo volume dell'opera: i contenuti rimarranno pressoché immutati, ma mentre nella seconda edizione del 1881 il sesto paragrafo si intitolava *Vera essenza del governo monarchico rappresentativo*, nella terza edizione si intitolerà *Il governo monarchico parlamentare*. L'incipit del sesto paragrafo nella seconda edizione recita:

« 6. L'indole del presente governo monarchico rappresentativo è tutt'altra. »².

Nella terza edizione invece si legge:

«6. L'indole del governo monarchico rappresentativo, almeno nei paesi nei quali esso si è sviluppato a governo monarchico parlamentare, è tutt'altra. »³.

Palma non si sbilancia dicendo che il governo parlamentare deriva dal costituzionale, tuttavia ormai sembra essere sotto gli occhi di tutti che i regimi costituzionali-rappresentativi si sono sviluppati secondo quattro vettori diversi e per questo essi non possono più essere confusi: la specificazione lessicale oltre che necessaria è *dovuta* per un manuale come quello di Palma che aspira ad essere un punto di riferimento per la comunità giuridica.

Tuttavia la specificazione lessicale non è accettata uniformemente da tutta l'intelligenza liberale.

Nel 1884 Gaetano Mosca dà alle stampe la sua opera *Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare*⁴: se le opere di Arcoleo, Minghetti e Cardon possono avere un contenuto vagamente antiparlamentare, l'opera del fondatore della scienza politica italiana contiene feroci critiche alle istituzioni ed in particolare alla classe dirigente. Di ciò non ci sembra opportuno trattare in questo elaborato, mentre cercheremo di analizzare l'opera moschiana dal punto di vista lessicale.

Per la nostra storia Mosca è un autore emblematico poiché attraverso i suoi scritti è possibile riscontrare un vero e proprio cambiamento di significato nei nostri lemmi chiave.

¹ L. Palma, *Il governo parlamentare alla prova*, in «Rassegna di scienze sociali e politiche» 1(1883), pag. 13-14.

² L. Palma, *Corso di diritto costituzionale*, opera citata, seconda edizione, pag. 349.

³ L. Palma, *Corso di diritto costituzionale*, opera citata, terza edizione, pag. 379. Il corsivo è nostro.

⁴ G. Mosca, *Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare: studi storici e sociali*, Palermo, Tipografia dello Statuto, 1884. Ci riferiremo ad esso semplicemente come la *Teorica*.

Proprio prendendo in esame l'aggettivo 'parlamentare', ci accorgiamo che nella prima edizione della *Teorica* esso, in controtendenza rispetto ai vettori linguistici del periodo, veicola ancora un significato atecnico (ovvero tende ad indicare qualsiasi forma di governo in cui vi sia un'assemblea rappresentativa) e solo con le opere successive acquisterà un significato più vicino a quello attuale.

Mosca dunque, nella primissima fase della sua produzione intellettuale, si dimostra scarsamente influenzato dalla specificazione lessicale, continuando a conferire all'aggettivo 'parlamentare' un significato per così dire tradizionale e per niente tecnico.

Nella prima edizione della *Teorica*, l'autore afferma che:

«noi per governo parlamentare puro intendiamo quello, in cui tutta l'importanza politica nello Stato si appartiene ad elementi venuti su direttamente o indirettamente da un'elezione popolare.»¹.

Per Mosca i 'governi parlamentari' nascono dalla rivoluzione francese, seguono sostanzialmente i modelli dottrinari proposti da Montesquieu e da Rousseau e adottano come forme istituzionali i modelli provenienti dall'Inghilterra. La formula politica che anima i governi parlamentari, ovvero l'insieme di idee che la classe dirigente sfrutta per legittimare e mantenere il proprio potere, è costituita dai famosi principi dell'89 (libertà, uguaglianza, fratellanza, diritti dell'uomo e del cittadino) ai quali va aggiunto il meccanismo della rappresentanza tipico del modello inglese.

Con queste caratteristiche il 'governo parlamentare' o 'parlamentarismo' si diffonde in tutta Europa a partire dalla caduta di Napoleone. Si badi bene: per Mosca sono retti a 'governo parlamentare' l'Inghilterra, la Francia, ma anche la Prussia, l'Austria e gli Stati Uniti d'America:

«Gli Stati Uniti d'America sono senza dubbio retti a governo parlamentare; e, secondo il senso che noi diamo a quest'espressione, il loro governo è tanto più un parlamentarismo puro in quanto che il Presidente, il quale rappresenterebbe il supremo gerarca dell'organismo burocratico, e in parte la burocrazia stessa, sono eletti dal popolo, o nominati dai rappresentanti del popolo, e non già come in Europa scelti con altri sistemi.»².

Insomma per Mosca gli aggettivi 'parlamentare' e rappresentativo' sono ancora interscambiabili.³

Tuttavia adesso tale tendenza sembra ormai superata perché per indicare un generico regime politico in cui vi siano forme di rappresentanza non si utilizza più l'aggettivo 'parlamentare',

¹ Ivi, pag. 174.

² Ivi, pag. 172.

³ E' possibile riscontrare una evoluzione lessico-concettuale nella parabola intellettuale moschiana mettendo proprio a confronto la prima edizione della *Teorica*, risalente al 1884, e la seconda edizione, edita nel 1926. Infatti, nella seconda edizione dell'opera, nella maggior parte dei casi l'aggettivo 'parlamentare' verrà letteralmente sostituito con l'aggettivo 'rappresentativo': questo dimostra ancora una volta come termini inizialmente considerati largamente fungibili, col passare del tempo, sono andati ad occupare campi semantici diversi e distanti fra loro. Dalla seconda edizione emerge così che sono i 'governi rappresentativi' e non i 'parlamentari' ad essere nati dalla fucina rivoluzionaria dell'89 e a essersi poi diffusi in tutta Europa. Questa operazione "filologica" di confronto tra le due edizioni può essere facilmente verificata sfruttando il volume *Teorica dei governi e governo parlamentare*, Torino, UTET, 1982, a cura di Giorgio Sola. Il curatore infatti, oltre a scrivere un'utilissima introduzione all'opera moschiana, fa notare le parti della seconda edizione che differiscono dalla prima grazie ad opportuni asterischi nel testo, in modo tale che il lettore possa accorgersi anche dei cambiamenti lessicali apportati da Mosca a circa quaranta anni di distanza dalla stampa della prima edizione.

ma l'aggettivo 'rappresentativo', come abbiamo visto spiegare per esempio dallo stesso Minghetti.

Soltanto nelle sue opere successive Mosca adotterà un lessico più appropriato per il periodo, arrivando a distinguere tra 'governo parlamentare', 'costituzionale' e 'rappresentativo': si registra così una operazione lenta e graduale che troverà il suo culmine solo nel decennio successivo.

Altra feroce pagina di letteratura antiparlamentare viene scritta da Ruggiero Bonghi con il suo celeberrimo articolo *Una questione grossa: la decadenza del regime parlamentare*, pubblicato nel 1884 su la «Nuova Antologia».

Richiamandosi alle idee del giurista belga Adolphe Prins (1845-1919), molto in voga in quel momento¹, Bonghi sostiene che l'attuale 'governo parlamentare' non è in grado di *rappresentare*: non solo l'eletto non riesce a *rappresentare* il proprio collegio, ma egli una volta in parlamento, andrà a costituire un partito che molto probabilmente si coalizzerà nella maggioranza che sostiene il Governo. Tuttavia neanche quella maggioranza può dirsi *rappresentativa* poiché, trattandosi di una coalizione, in essa vi sarà sempre e comunque una maggioranza e una o più minoranze. Di modo che alla fine l'eletto, espressione di una minoranza del collegio, *rappresenta* solo una parte di una parte della maggioranza della Camera: «se è così che cosa resta di *rappresentativo* al regime parlamentare?»².

Bonghi arriva ad una conclusione che egli stesso definisce paradossale:

«Par tale perché piuttosto una impressione che una persuasione comune, e anche molto ragionevole, è questa: che il regime parlamentare sia una specie del rappresentativo, anzi una perfezione di esso; sicché pare persino celia il dire, che in realtà non è rappresentativo o punto o ben poco ormai. E torna sulla bocca a tutti il nome di quell'Inghilterra da cui tutti i paesi del continente l'hanno adottato ed accolto con tanta gioia [...].

Non v'ha dubbio, il regime parlamentare si è sviluppato dal rappresentativo; ma è un figliuolo che ha soffocato il padre. Questo era tutt'altro; e che cosa e come fosse s'è visto in tutte quelle istituzioni, che germogliate nel medioevo [...] hanno creato e difeso gli organismi dei vari ordini della cittadinanza e le son servite da rifugio.»³.

Dunque anche per Bonghi regime 'rappresentativo-costituzionale' e 'parlamentare' non sono più la stessa cosa: il secondo deriva dal primo ed è peggiore di esso in quanto non è in grado di *rappresentare*. Nel regime rappresentativo che esisteva fino alla rivoluzione francese vigeva il principio rappresentativo, ma ciò che veniva rappresentato non era «l'individuo singolo, bensì la corporazione»: indipendentemente dal tipo di elezione ogni individuo scelto era capace di rappresentare la micro-comunità da cui proveniva e per questo era in grado di difenderne gli

¹ A. Prins, *La démocratie et le régime représentatif*, Bruxelles, Merzbach et Falk, 1884. Il volume fu poi ristampato nel 1886 con una prefazione di Emile de Laveleye. Secondo Prins il regime parlamentare deriva dall'atomismo individualistico della rivoluzione francese del 1789 e per questo ad oggi si dimostra del tutto inadatto alle vicissitudini dello Stato moderno. In particolare il regime parlamentare è incapace di rappresentare le istanze di una società estremamente variegata. Bisognava dunque voltarsi indietro al medioevo per recuperare lo spirito delle antiche comunità organiche dei «ceti», degli «stati» e delle «corporazioni». Solo queste aggregazioni storico-sociali sono in grado di rappresentare la società e a queste dunque è opportuno tornare. In merito si veda S. Mastellone, *Storia della democrazia in Europa*, opera citata, pag. 81-82; E. Cuomo, *Critica e crisi del parlamentarismo*, opera citata, pag. 112-121.

² R. Bonghi, *Una questione grossa: la decadenza del regime parlamentare*, in «Nuova Antologia», 75 (1884), pag. 493.

³ Ivi, pag. 494.

interessi e le istanze, instaurando un rapporto più genuino con i suoi mandatari, i quali condividevano con lui gli stessi interessi.

Il regime parlamentare, presumendosi rappresentativo ma non essendolo, ha distrutto questo tipo di rapporti sociali sancendo di fatto uno stato dissoluto e corrotto della società umana. Quali dunque i rimedi? Bonghi non ne propone, afferma solamente che ripensando al regime parlamentare attuale gli torna in mente un verso dell'*Adelchi* di Manzoni: «Questi è un uomo che morrà»¹.

All'articolo di Bonghi si risponde con un pungente articolo su «La Civiltà cattolica» intitolato *// parlamentarismo*. L'autore dell'articolo rimane anonimo, tuttavia abbiamo deciso comunque di riportare tale documento visto che esso permette di conoscere le posizioni del vasto mondo dei "cattolici intransigenti" proprio riguardo al 'governo parlamentare'.

Dal punto di vista lessicale, l'articolo non presenta particolari "innovazioni" linguistiche: l'autore utilizza come sinonimi i sintagmi 'governo parlamentare' e 'parlamentarismo', tuttavia quando vengono descritti i problemi dell'intero sistema è ancora una volta la seconda etichetta che viene preferita alla prima.

«La decadenza del parlamentarismo è ora sentita e confessata universalmente in tutta l'Europa»², perfino i liberali di vecchio stampo come Bonghi se ne sono accorti: se ne sono accorti però con estremo ritardo perché gli osservatori cattolici, già da molto tempo e con vari articoli della rivista, avevano intuito e palesato i problemi del sistema, seppur nell'indifferenza generale dell'opinione pubblica.

L'articolo ci fornisce un importante spaccato del punto di vista cattolico a proposito del 'parlamentarismo':

«Noi cattolici non siamo mossi ad oppugnare il parlamentarismo moderno da antipatia politica o da odio di parte e molto meno di setta; né propriamente l'avversiamo come forma di governo diversa da quelle tenute anticamente in onore: ma la ragione vera della nostra opposizione è nell'origine anticristiana di esso parlamentarismo moderno, nato dalla rivolta ad ogni fede rivelata, e nel principio su cui il medesimo posa e tutto s'aggira, che è l'indipendenza assoluta dell'uomo da Dio, e per conseguenza da qualsiasi autorità. In questo principio, negazione non pur del cristianesimo, ma altresì della ragione naturale, noi cattolici ravvisiamo la fatale radice onde pullulano necessariamente i disordini sociali del parlamentarismo.»³

Per la nostra storia lessico-concettuale dunque le fonti più rilevanti rimangono quelle di matrice liberale perché le varie correnti politico-culturali (come i repubblicani o i cattolici) si limitano ad usare quei lessici che già circolano nel discorso politico, mentre sono i liberali che riflettono su quei lessici e cercano di dare un significato specifico ai vari sintagmi.

Presentiamo così in conclusione di paragrafo due contributi rispettivamente di Livio Minguzzi e Angelo Majorana.

Livio Minguzzi (1858-1917), costituzionalista forlivese allievo di Cesare Albicini, pubblica nel 1885 la monografia *Governo di Gabinetto e governo presidenziale*, in cui si preoccupa di mettere a confronto le due forme di governo. A questa altezza il saggio risulta rilevante perché "la scoperta" del governo parlamentare in seguito al processo di specificazione lessico-concettuale appena descritto, permette di far luce anche su una forma di governo che si

¹ Ivi, pag. 487.

² Anonimo, *Il parlamentarismo*, in «La civiltà cattolica», 35 (1884), pag. 387.

³ Ivi, pag. 391-392.

presenta proprio come diametralmente opposta ad esso: il 'governo presidenziale'.

Mentre il governo di gabinetto si incentra sulla "collaborazione dei poteri", secondo Minguzzi la forma di governo presidenziale si basa su un'assoluta divisione dei poteri ed è ciò ad inficiarne il funzionamento, qualora tra il potere esecutivo e quello legislativo sorgano dei dissidi:

«la assoluta indipendenza e separazione dei poteri apparecchia il pericolo che due indirizzi completamente diversi percorrano il campo assegnato al governo; a meno che da parte di uno dei due poteri non vi sia tanta abnegazione da rinunciare all'indirizzo proprio ed aderire a quello del potere contrario; il che però non può valere pel legislatore, perché a detta di Macchiavelli, è cosa imprudente fare fidanza sul senno e sulla virtù degli uomini quando le istituzioni non sieno buone.

Così il dissidio posto germinalmente nella assoluta autonomia e indipendenza dei poteri è la condizione fatale e permanente del regime americano»¹.

La forma di governo presidenziale viene presentata come il regime del conflitto, del «grande duello fra i poteri», del dissidio che costituisce un vero e proprio «morbo letale».

Lo scontro tra Esecutivo e Legislativo è destinato ad incattivirsi qualora il Presidente utilizzi addirittura il suo veto poiché a questo punto egli «ciecamente annulla tutti gli atti del Congresso e questo pure ciecamente tutti li riconferma». Minguzzi dunque ignora dinamiche compromissorie tra i poteri (come per esempio il *bargaining* o il *logrolling*) che pure esistono in questa forma di governo proprio per la risoluzione dei conflitti e sostiene che solo al popolo, detentore della sovranità, spetta dirimere queste dispute presentandosi alle urne. Il problema è che le elezioni si svolgono solo ad intervalli regolari, lasciando il conflitto irrisolto per lunghi lassi di tempo: «questo solo motivo è sufficiente per respingere il sistema americano e preferire il governo di gabinetto».

Il 'governo di gabinetto' infatti è presentato come il regime della «costante armonia fra esecutivo e legislativo», in cui «il gabinetto sia una emanazione della maggioranza parlamentare». Certo, anche in questo regime tra Gabinetto e maggioranza parlamentare, dunque tra Esecutivo e Legislativo, possono sorgere dei dissidi, tuttavia essi sono facilmente risolvibili, in quanto il Gabinetto, qualora perda la fiducia della propria maggioranza, si dimette e al suo posto viene instaurato un nuovo Ministero.

L'opera di Minguzzi inoltre si conclude con una importante specificazione lessicale.

Secondo l'autore l'evoluzione delle istituzioni 'rappresentative' è proceduta attraverso due fasi successive: quella dello «Stato meccanico» e quella dello «Stato organico».

Tipico della prima fase è il 'governo costituzionale', a cui il governo presidenziale americano si ispira:

«è carattere principale che l'assetto dello Stato sia regolato dalla legge secondo certi principi di libertà, e i diritti e doveri di ciascuno sieno esattamente determinati, i cittadini guarentiti e tolto ogni adito all'arbitrio. Nel suo ordinamento è spiccata la divisione dei poteri; esistono assemblee legislative, potere esecutivo e autorità giudiziaria, ordite sopra una trama di freni contrappesi, ma senza alcun nesso fra di loro, cosicchè ciascun elemento opera per proprio conto, e non vi è l'unità che raccolga le singole azioni né uno stesso spirito che animi e muova tutta la compagine dello Stato.»².

¹ L. Minguzzi, *Governo di gabinetto e governo presidenziale*. Studio, Forlì, Stabilimento tipografico G.B. Croppi, 1885, pag. 103.

² Ivi, pag. 232.

Invece nello «Stato organico» sembra prevalere il ‘governo parlamentare’:

« è quello in cui esistono assemblee e potere esecutivo, non disgregati atomisticamente ma con un nesso che unisce e scalda l’uno sull’altro; il governo parlamentare possiede nel parlamento il vero organo della sovranità popolare e questo irradia e diffonde per tutti gli ordini della possanza pubblica la volontà nazionale. Dinnanzi all’assemblea non si può elevare alcun potere, perocché tutte le autorità e forze dello Stato traggono vita ed alimento da lei. Essa è il principio unico che espandendosi crea alla sua volta ed informa tutto il governo dello Stato. Il centro di gravità è trasportato dalla costituzione al Parlamento. Il parlamento è la fonte perenne della sovranità popolare; esso può far tutto, fuorché mutare un uomo in donna.»¹.

La transizione che dal ‘governo costituzionale’ dello «Stato meccanico» porta al ‘governo parlamentare’ dello «Stato organico» non può che essere positiva: «il gabinetto è l’ultima e più alta evoluzione del governo rappresentativo»². Infatti l’autore sfrutta tutta una serie di fonti a noi ben note e non ascrivibili direttamente alla letteratura antiparlamentare: Arcoleo, Minghetti, Cardon, Palma, senza dimenticare autori inglesi quali Mill, Bagehot e Gladstone.

Sempre nel 1885, il ventenne catanese Angelo Majorana (1865-1910), laureatosi in giurisprudenza addirittura quattro anni prima, pubblica *Del Parlamentarismo. Mali, cause, rimedi*, un saggio che va ad ingrossare invece ancora di più il fiume carsico della letteratura antiparlamentare. Prima di proporre la sua lettura del sistema politico-costituzionale, Majorana ci tiene a fare alcune precisazioni lessicali che riguardano proprio i nostri aggettivi ‘costituzionale’, ‘rappresentativo’, ‘parlamentare’. Infatti «sebbene l’uso [...] abbia confuso queste tre locuzioni, pure la scienza deve distinguerle»³:

«*Governo costituzionale* non vuole dire altro che uno Stato di cui la forma del reggimento sia costituita fermamente, vuoi per legge scritta vuoi per consuetudinaria, e per conseguenza sfugga al mutabile arbitrio, così delle masse che del principe. In se stessa, è tale formola che nulla dice sulla maggiore o minore liberalità intrinseca del governo [...].

Governo parlamentare è concetto più largo che non sia costituzionale. Presuppone l’esistenza della costituzione, ma cosiffatta che ammette quale organo principale dello Stato il parlamento.

Governo rappresentativo è la locuzione migliore fra tutte; come quella che rende la ragione intima della forma di governo, mostrando che la rappresentanza è il fondamento ed insieme il titolo giuridico della potestà dei vari organi dello Stato.»⁴.

Per Majorana tra i ‘governi costituzionali’ vanno annoverati gli Stati germanici «presso i quali il parlamento è debole, il principio della rappresentanza spesso malinteso, e non c’è altro di fermo che la costituzione, interpretata alla lettera, troppo alla lettera anzi»⁵; tra i paesi neolatini (Francia, Spagna, Italia e Belgio) invece vige il ‘governo parlamentare’: qui «il parlamento è di tutto signore e donno»; poi vi è l’Inghilterra «la quale fa regola a sè»: qui prevale il parlamento, tuttavia il sistema si presenta «come l’ideale». Per cui è opportuno distinguerlo lessicalmente dal sistema parlamentare, considerandolo un ‘governo rappresentativo’. Tuttavia oggi anche in esso «si vengano manifestando parecchi segni di

¹ Ivi, pag. 233.

² Ivi, pag. 234.

³ A. Majorana, *Del parlamentarismo: mali, cause, rimedi*, Roma, Loescher, 1885, pag. 7.

⁴ Ivi, pag. 7-8.

⁵ Ivi, pag. 8.

disgregamento».

I 'governi parlamentari' portano «il tarlo roditore in se stessi»: oggi si sta manifestando un «andazzo» che consiste «nella prevalenza di quel solo ramo del parlamento che appare più popolare e più volte si discosta dalla nazione ed abusa in potere»¹: «quell'andazzo io chiamo *parlamentarismo*: la quale parola parmi esprima nettamente la cosa non bella cui si riferisce»². Majorana, dopo averci spiegato la differenza (neanche in maniera troppo originale) tra governi rappresentativi, costituzionali e parlamentari, ci parla anche del 'parlamentarismo', ovvero una deviazione dal retto governo parlamentare che si sta verificando in Italia:

«Certamente, chi volesse usare parlamentarismo per indicare nient'altro che il sistema parlamentare, nella sua normalità di costituzione o d'esistenza, direbbe cosa inelegante ed impropria. So bene che molti scrittori l'usano in tal senso, e così fa il volgo, e così pure è all'estero della parola corrispondente; ma non deve esser dubbio che così facendo si erri.

Parlamentarismo è un'assai brutta parola, e non potrebbe accogliersi che per celia o ironia, o anche per indicare il deviamiento d'un principio. Infatti sembrami che nella nostra lingua la desinenza in *ismo*, affissa alla radicale formata da un aggettivo o da un nome, sia attissima ad indicare l'esagerazione d'un sistema, e spesso la indichi. Così abbiamo *socialismo*, esagerazione del sistema *sociale*, *internazionalismo* dell'*internazionale*, *nihilismo* di quello del *nihil*, *affarismo* degli *affari*; e possiamo avere *parlamentarismo*, esagerazione del sistema *parlamentare*.»³.

Dunque sul finire del lustro 1881-1886 anche in Italia abbiamo assistito ad una specificazione lessicale.

Gli aggettivi 'rappresentativo', 'costituzionale' e parlamentare' indicano ormai forme di governo ben diverse tra loro, e ciò è percepito sia da commentatori più tecnici che a livello più divulgativo.

Tuttavia ogni medaglia ha il suo rovescio: la specificazione lessicale è accompagnata da una forte letteratura antiparlamentare che di fatto destabilizza le istituzioni.

Nell'*opinio communis* si è arrivati a stabilire che il regime parlamentare deriva dal regime costituzionale, tuttavia questa transizione è percepita in modi diversi.

C'è chi come Arcoletto, si limita a prendere atto in maniera *neutrale* di questa transizione; altri autori invece come Minghetti, Cardon e Minguzzi, seppur tenendo conto delle differenze abissali tra il governo parlamentare inglese e quello italiano, interpretano la transizione in maniera positiva, presentando il passaggio dal regime costituzionale al regime parlamentare come una *evoluzione*; altri ancora invece come Sonnino e Bonghi interpreteranno questo passaggio come una vera e propria *degenerazione*. Per questi ultimi autori, i quali rappresentano a mio avviso una vasta fetta dell'opinione pubblica, il sintagma 'governo parlamentare' ha una *nuance* decisamente negativa. Esso infatti viene presentato come un sistema sbilanciato dove il debole Esecutivo è succube dell'onnipotente camera rappresentativa.

Come sinonimo di 'governo parlamentare' viene utilizzato anche l'etichetta 'parlamentarismo'. Come ci dice Majorana, il «volgo» (ma non solo, aggiungiamo noi) tende ad avvicinare le due parole, tuttavia lo scrittore siciliano, anticipando una tematica tipica della letteratura antiparlamentare degli anni Novanta, sostiene che questo lemma è molto peggiorativo del

¹ Ivi, pag. 9.

² Ivi, pag. 10.

³ Ivi, pag. 10-11. Il corsivo non è nostro.

primo e sta ad indicarne una sorta di degenerazione, una «esagerazione» riprendendo le sue parole. Se dunque in questo capitolo abbiamo descritto il passaggio dal regime 'costituzionale' al regime 'parlamentare', Majorana anticipa la tematica che tratteremo nel capitolo successivo introducendo il passaggio dal regime parlamentare ad uno peggiore

Per ora ci interessa sottolineare che alla luce di questi cambiamenti lessico-concettuali, la dottrina giuridica non può dimostrarsi insensibile, come era accaduto fino a qualche anno prima. Il paragrafo successivo illustra come essa immagazzini certe novità e le inserisca in un sistema di idee più complesso.

Anche tra i dotti giuristi vi sarà chi vede nel passaggio dal regime costituzionale-rappresentativo al parlamentare una degenerazione (Persico, Mosca, Turiello); chi invece vede il passaggio in senso evolutivo (Orlando, Brunialti); chi infine si limita semplicemente a prendere atto dell'esistenza di due regimi diversi tra loro (Zanichelli, Contuzzi).

3.3 La fine degli anni Ottanta: la nuova posizione della dottrina alla luce della specificazione lessicale

«Trenta o quarant'anni addietro, tra governo costituzionale, rappresentativo, parlamentare, nessuno faceva differenza. Non la facevano il comune degli uomini e neanche i dotti e i politici di professione.»¹.

Così nel 1886 esordisce il giurista napoletano Federico Persico (1829-1919) in un discorso letto alla Reale Accademia di Scienze Morali e Politiche di Napoli e poi pubblicato in un opuscolo.

Evidentemente il giurista stava percependo il periodo di specificazione lessicale in atto, poiché egli stesso è costretto ad affermare che «chi oggi facesse un fascio di quelle tre forme di governo mostrerebbe di non intendersene»². Con l'intento polemico di dimostrare che le istituzioni inglesi non potranno mai attecchire sul suolo italiano, Persico ci spiega brevemente le differenze tra i tre regimi:

« si può dire che uno Stato è costituzionale se quando delle leggi fondamentali assicurano il modo onde il potere sovrano abbia a operare. Se un principe assoluto, per esempio, si sottoponga nel fare nuove leggi ad un senato, o consiglio, o altro istituto consimile, se determini le norme onde sceglierà i giudici e comporrà le magistrature, se si obbligherà di astenersi da certi atti o da certi arbitrii, e concederà delle franchigie di stampa, di coscienza, di riunione e simili; quella monarchia assoluta sarà diventata in un certo modo costituzionale. Se poi per far le leggi chiamerà i cittadini a consiglio per mezzo di deputati da questi, e conferirà alcuni diritti e prerogative e guarentigie a questo consesso, la monarchia sarà rappresentativa.

Or quando il governo si dirà parlamentare? Quando cotesta Camera elettiva, nonostante le prerogative del Principe in un regime monarchico, nonostante un Senato, potrà comporre e disfare il governo a sua posta, iniziare e fare adottare alla fine tutte le leggi che vuole, modificare o mutare perfino le leggi fondamentali dello Stato. Dalla prima forma a quest'ultima, come si vede, il centro di gravità è spostato. La somma, l'essenza della sovranità è passata dal Re nella maggioranza della camera popolare. E' più che una evoluzione, è come una rivoluzione; incruenta, se si vuole, senza scosse, interiore e latente, ma una vera rivoluzione nella sostanza del governo poiché la potestà somma è sdruciolata da una mano e

¹ F. Persico, *Del regime parlamentare. Note critiche*, Napoli, Tipografia della regia università, 1885, pag. 1.

² Ivi, pag. 2.

passata in altre.»¹.

Anche Persico ammette l'ipotesi della transizione (non positiva) dalla forma costituzionale a quella parlamentare e nella ricostruzione dell'autore napoletano molto forti sono i toni antiparlamentari.

Il regime parlamentare con la sua «confusione di poteri» si è insinuato all'ombra dello Statuto che addirittura «non l'ha previsto né voluto» e, concretizzandosi nell'assoluto predominio della maggioranza numerica, esso si presenta come un nuovo regime assoluto, perché la sovranità si è spostata da un Sovrano "onnipotente" ad una altrettanto "onnipotente" camera rappresentativa.

Se dunque molti autori percepiscono che quello che veniva descritto come sistema/governo 'costituzionale-rappresentativo' si era trasformato (o degenerato) in 'governo parlamentare' (o peggio, in 'parlamentarismo'!), come trattare questo tema spinoso evitando una delegittimazione di massa degli organi costituzionali?

In questo contesto autori come Vittorio Emanuele Orlando e Attilio Brunialti concorrono ad una rilettura della tradizione costituzionalistica liberale, in modo da rafforzare il sistema proprio per metterlo al riparo dalle numerosissime critiche che contribuivano a destabilizzarlo. Entrambi gli autori affermeranno che la forma parlamentare deriva da quella costituzionale-rappresentativa, tuttavia negheranno che la prima sia una degenerazione della seconda. I due giuristi difenderanno le istituzioni da posizioni molto distanti tra loro: Orlando sarà il capostipite del *metodo giuridico* e fondatore della scuola giuridica nazionale, scuola che rimarrà prevalente in Italia fino all'avvento del fascismo²; Brunialti al contrario (insieme ad autori che abbiamo già incontrato quali Mosca e Arcoleo) rappresenta invece quel filone (minoritario) di dottrinari che sul metodo giuridico orlandiano non convergeranno mai, ovvero che saranno contrari a separare nettamente la trattazione giuridica da elementi di natura politica.

Per Orlando il *metodo giuridico* conferisce pari dignità alla nascente categoria del Diritto pubblico rispetto alla roduta categoria del Diritto privato: esso è uno strumento fondamentale per mettere in luce le caratteristiche *formali* dello Stato, in quanto prevede una netta distinzione tra ciò che è *giuridico* e ciò che è *politico*.

Adottando tali basi metodologiche la prima 'sistematizzazione' di Orlando riguarda il concetto di sovranità. Si assiste ad una spersonalizzazione della sovranità in quanto, secondo la dottrina orlandiana, la sovranità non risiede concretamente negli individui della Nazione, né tanto meno viene condivisa tra i vari organi istituzionali come nel modello del 'governo misto': essa risiede sostanzialmente nello Stato in quanto persona giuridica. Lo Stato poggia sulla comunità

¹ Ivi, pag. 3-4.

² Per approfondimenti sulla figura di Orlando e sulla sua concezione dello Stato e della rappresentanza rimandiamo a: G. Cianferotti, *Il Pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1980; P. Costa, *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana tra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1986; segnaliamo inoltre numerosi contributi di Maurizio Fioravanti: M. Fioravanti, *Le dottrine dello Stato e della costituzione*, in AA.VV., *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli, 1995, pag. 407-457; Id., *Costituzione, amministrazione e trasformazione dello Stato*, in AA.VV., *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Roma, Laterza, 1990, pag. 3-87; Id., *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della costituzione. Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana*, in Id., *La scienza del diritto pubblico: dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2001, vol. 2 pag. 657-797.

nazionale che si è venuta costruendo storicamente, tuttavia il popolo è considerato un *organo* dello Stato e per questo esso esiste solo in quanto è lo Stato che lo riconosce. Il rapporto tra Stato e popolo è di rappresentanza nel senso che ciò che esiste (lo Stato-rappresentante) rende esistente ciò che prima non esisteva giuridicamente (il popolo-rappresentato). Per il giurista siciliano il popolo non esiste politicamente né prima né al di fuori dello Stato: esso è sostanzialmente un soggetto omogeneo, ma non è in grado da solo di esprimere alcun indirizzo politico, né tantomeno di raccogliersi per dare vita ad una “fase costituente” . Al contrario lo Stato-persona controlla e riconduce a sé tutte le dinamiche istituzionali, assorbendo in sé medesimo la stessa società civile. Dunque il Rechtsstaat (lo Stato di diritto) non si basa né sulla sovranità popolare, né sulla capacità delle assemblee popolari rappresentative di *creare* il Diritto.

Il tipo di governo conciliabile con questa concezione dello Stato di diritto è ‘il governo parlamentare’: è per provare questo assunto che il nostro autore nel 1886 scrive il famoso articolo *Studi Giuridici sul governo parlamentare*¹.

Nello scritto egli sostiene che contro il ‘governo parlamentare’ vengono mosse critiche sia di indole politica (si tratta di quelle critiche che noi abbiamo definito ‘i mali del sistema’ e che secondo Orlando riguardano il modo di agire di un certo organo in un determinato momento storico), sia di indole giuridica (esse invece riguardano l’organizzazione giuridica e quindi l’assetto costituzionale del regime parlamentare in generale).

Il problema della letteratura antiparlamentare, non solo italiana ma europea, è che dalle critiche *politiche* si arriva a condannare *giuridicamente* l’intero sistema parlamentare. Particolarmente grave è la posizione della scuola tedesca dei Bluntschli, von Mohl e von Gneist, la quale riesce a distinguere le critiche politiche dalle critiche giuridiche, tuttavia pretende di formulare critiche giuridiche al governo parlamentare partendo però da argomentazioni astratte, metafisiche, metagiuridiche: per i tedeschi il ‘governo parlamentare’ non ha una base giuridica, non ha fondamenti nel Diritto, proprio perché vive in continua balia di maggioranze parlamentari instabili, non destinate a durare a lungo nel tempo. Per questi autori il governo parlamentare altro non è che uno *Stato di fatto* e non uno *Stato di diritto*.

Inoltre Orlando pensa che le critiche mosse contro il regime parlamentare siano ingiuste perché strutturate su presupposti erronei quali la separazione meccanica del potere e la teoria della rappresentanza basata sul concetto di delegazione.

Il ‘governo parlamentare’ non si fonda su una divisione meccanica dei poteri, ma su una divisione *funzionale*: perciò non ha senso parlare di “confusione di poteri”.

Alla Camera rappresentativa spetta una funzione prettamente dichiarativa del Diritto: il potere legislativo si risolve così in prima battuta nell’approvazione delle cosiddette leggi *proprie*, in quanto il compito dei deputati non è quello di *creare* il Diritto, ma di *rinvenire* il Diritto che già esiste e che giace nella coscienza comune del popolo: in questo caso in maniera formale si riveste di autorità esterna e permanente la regola di Diritto già formatesi nella coscienza popolare e avvertita come tale dall’opinione pubblica. Tuttavia è anche vero che la Camera rappresentativa partecipa anche alla funzione esecutiva approvando le cosiddette leggi *improprie*, leggi che non dichiarano il Diritto già esistente, ma che si limitano ad amministrare e ad ordinare. Se si ammette la possibilità della Camera di partecipare alla funzione esecutiva,

¹ V. E. Orlando, *Studi Giuridici sul governo parlamentare*, in «Archivio Giuridico», 36 (1886), pag. 521-586. Oggi l’articolo si trova ripubblicato in V. E. Orlando, *Diritto pubblico generale. Scritti vari coordinati in sistema (1881 - 1840)*, Milano, Giuffrè, 1940, pag. 345-415.

risulta così perfettamente costituzionale che la Camera rappresentativa partecipi anche al meccanismo della fiducia governativa: per mantenersi in carica è usuale quindi che il Gabinetto debba avere anche la fiducia della maggioranza dell'assemblea e che cada quando questa fiducia venga revocata.

In secondo luogo la rappresentanza non può essere concepita come *delegazione del potere*: ciò implicherebbe che la sovranità risieda nella volontà popolare, che tale volontà venga trasfusa dagli elettori agli eletti nella camera rappresentativa e da essi venga trasmessa al Governo, quest'ultimo concepito come vero e proprio *comitato esecutivo* della maggioranza parlamentare. Tale teoria è da considerarsi falsa per vari motivi.

Lo Stato è un soggetto originale che detiene la sovranità in quanto persona giuridica: il popolo ed il Governo esistono perché sono organi dello Stato: è lo Stato che dà loro un significato. In base a ciò il popolo non esiste politicamente e così la sovranità non può risiedere esclusivamente nella volontà dei singoli individui come sostiene la dottrina della sovranità popolare.

Inoltre la delegazione di poteri in sé è erronea dal momento che implicherebbe la dottrina del mandato imperativo: la rappresentanza invece deve essere concepita come una *designazione di capacità* poiché in Parlamento saranno eletti i *migliori*, i più *capaci*, coloro che meglio di altri sapranno attestare il Diritto già esistente e rendere efficiente uno dei principali organi dello Stato, quale appunto l'assemblea rappresentativa.

A questo proposito è inconcepibile che l'assemblea rappresentativa stessa "controlli" il Gabinetto, in quanto esso non è indicato solamente dalla maggioranza, ma dal concorso di essa con la volontà regia: in più, adottando anche la prospettiva gladstoniana, sarebbe più corretto insistere sulla parziale autonomia del Gabinetto dalla maggioranza che lo origina, sulla capacità del Gabinetto di "spogliarsi" dalla politicità e dalla partigianeria della maggioranza. Il Gabinetto dovrebbe frenare e dirigere la stessa maggioranza numerica e quindi, tutto considerato, più che di un *comitato esecutivo* della maggioranza si dovrebbe parlare del Gabinetto come di un *comitato direttivo* della maggioranza.

Se dunque il 'governo di gabinetto' non si fonda né sulla divisione meccanica dei poteri, né sulla dottrina della delegazione del potere, qual è il fondamento giuridico di tale assetto politico? Per Orlando è senza dubbio la Corona che conferisce al Gabinetto un carattere giuridico.

Orlando presenta così il governo di Gabinetto come una forma equilibrata e fisiologicamente dualistica in quanto esso è da considerarsi il punto di incontro fra due estremi: fra il principio monarchico, incarnato dallo stesso Sovrano e il principio democratico incarnato dalle assemblee rappresentative.

Il Re non deve avere solo un ruolo notarile prendendo atto dei risultati elettorali, ma mantiene una quota essenziale nella funzione di indirizzo politico. Infatti mentre la sola origine parlamentare farebbe del gabinetto un mero *governo di partito* (e quindi avrebbe ragione la scuola tedesca nel definirlo uno *Stato di fatto*), la contemporanea derivazione dal potere regio ne fa un governo giuridico (e quindi uno *Stato di diritto*). L'indirizzo generale politico dunque viene dettato congiuntamente sia dal Sovrano (e dal Gabinetto sua emanazione), sia dalla Camera rappresentativa.

E' questa l'unica rappresentazione possibile del 'governo parlamentare', poiché secondo Orlando nel nostro paese un governo fondato sulla divisione meccanica dei poteri e sulla

dottrina della delegazione del potere non è mai esistito. Inoltre questa conformazione costituzionale è sempre stata la stessa fin da quando lo Statuto è stato concesso¹.

Lo Statuto non è mai stato “stravolto” dall’onnipotenza parlamentare, anzi, dal 1848 in avanti, la configurazione del potere è sempre stata la stessa: il governo parlamentare con le caratteristiche descritte da Orlando (divisione funzionale dei poteri, concezione della rappresentanza come designazione di capacità, carattere giuridico conferito dalla Corona) è in essere sin da quando è stato concesso lo Statuto.

Quindi in Italia il regime parlamentare è nato con lo Statuto, ma in altre realtà, dove le tradizioni storico-politiche hanno avuto una durata maggiore, la tendenza riscontrata è sempre stata quella del passaggio da una forma costituzionale ad una parlamentare. Qualche anno più tardi nei *Principii di diritto costituzionale* il nostro autore affermerà che il Gabinetto costituisce proprio l’evoluzione più avanzata nel campo della storia delle istituzioni politiche:

« Il Gabinetto è la caratteristica della forma di governo parlamentare, e questa, a sua volta è la forma ultima di sviluppo finora raggiunto dalla forma rappresentativa, in antitesi alle altre costituzioni moderne, che sono rimaste semplicemente rappresentative o, come altri dice, puramente costituzionali.»².

La tendenza al passaggio dalla forma costituzionale-rappresentativa alla parlamentare ha come modello il caso inglese, mentre le uniche eccezioni alla regola sono costituite dalle realtà mittel-europee, come si ribadisce in una nota a margine degli stessi *Principii* :

«L’apprezzamento della utilità delle due forme di governo nei vari tempi e nei vari popoli è problema d’indole politica, che quindi noi escludiamo. Ci basta solo notare il fenomeno storico che l’ordinamento di quasi tutti gli Stati andò trasformandosi dal tipo semplicemente costituzionale al tipo parlamentare. L’esempio classico dell’Inghilterra delinea nettamente questa evoluzione, proceduta in modo lento e preciso dalla rivoluzione del 1688 ai nostri giorni. [...]

Soltanto la Germania fu sempre restia ad un’evoluzione in senso parlamentare, per ragioni sociali e politiche da cui noi prescindiamo, come per esempio, l’indole del popolo, i detriti del feudalesimo, il concetto dell’impero, la sua natura federale, il prestigio tradizionale del capo dello Stato.»³.

L’intervento di Orlando è imprescindibile per spogliare il lemma ‘governo parlamentare’ da quelle sfumature negative con cui era stato dipinto finora. Non apportando sensibili modifiche ai lemmi in uso, è a livello concettuale che agisce la sua retorica. Inoltre l’attribuzione della sovranità ad un soggetto unitario come lo Stato-persona permette di focalizzare l’attenzione sui rapporti tra gli organi costituzionali.

Il ‘governo parlamentare’ o ‘di gabinetto’ si presenta come un regime stabile ed equilibrato non tanto perché si basa sulla compartecipazione della sovranità, come nel modello del ‘governo misto’, ma perché l’indirizzo politico del sistema è dettato congiuntamente dal Gabinetto (emanazione del Sovrano) e dall’assemblea rappresentativa.

Orlando ammette che in linea di massima il ‘governo parlamentare’ deriva da quello ‘costituzionale’ (dove il Gabinetto ancora non esiste), ma ciò non riguarda da vicino il caso

¹ Scrive Orlando a pag. 53 dei *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1928⁵: «Così, sino da’ suoi primordi, la forma del nostro Stato fu non semplicemente rappresentativa, ma altresì parlamentare».

² V. E. Orlando, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1889¹. Le nostre citazioni, sono tratte dalla quinta edizione del 1928. In particolare questa si trova a pag. 233.

³ Ivi, pag. 234.

italiano poiché, sin da quando è stato concesso lo Statuto, si è avuto un regime parlamentare e quindi da quel momento in poi il sistema è sempre stato in equilibrio. Naturalmente al regime si possono rivolgere delle critiche di natura politica, ma la sua conformazione giuridica risulta inattaccabile. Dal punto di vista giuridico non solo il governo parlamentare è conciliabile con il *Rechtsstaat*, ma è esso stesso il *Rechtsstaat*.

Il contributo orlandiano avrà delle ripercussioni anche sulla letteratura antiparlamentare del decennio successivo. Il modello equilibrato del 'governo di gabinetto', scevro da ogni sfumatura negativa, si cristallizza nella mente degli osservatori come modello positivo, cosicché ogni deviazione da esso sarà da considerarsi una vera e propria "deviazione dalla norma": quando la Camera dei deputati cercherà di accaparrarsi il potere di indirizzo politico a scapito del Gabinetto (e del Re), cercando di far prevalere la sua visione partigiana (e dunque politica) allora si comincerà a parlare di 'parlamentarismo' come degenerazione del sistema.

La difesa delle istituzioni di Attilio Brunialti (1849-1920) parte da presupposti diversi. Egli, come Orlando, contribuisce a sua volta a diffondere il "modello positivo" del 'governo parlamentare'. Anch'esso sarà concepito come un assetto equilibrato, ma, per Brunialti, si baserà sul dogma della sovranità nazionale e non sulla sovranità dello Stato-persona: un approccio però ugualmente "spersonalizzante" della sovranità.

Abbiamo incontrato il poliedrico giurista vicentino anche nei paragrafi precedenti, tuttavia il suo nome rimane indissolubilmente legato alla «Biblioteca di scienze politiche»: una collezione contenente opere di carattere costituzionale-amministrativo sia di autori italiani, sia di autori stranieri (alcuni tradotti per la prima volta in italiano), pubblicata in più volumi e in più serie a partire dal 1884¹. L'opera ha un valore divulgativo eccezionale perché diffonde le traduzioni dei testi dei più autorevoli intellettuali stranieri del periodo, soprattutto inglesi, ma anche francesi e tedeschi: da Bentham a Stuart Mill, da Todd a Bryce, fino a Von Gneist, Von Stein, Erskine May, Tocqueville e altri ancora.

Per la nostra storia lessicale è rilevante la prefazione di Brunialti al secondo volume della prima serie della «Biblioteca», prefazione intitolata *Le forme di Governo*.

Nella prefazione Brunialti prima riporta tutti gli autori che hanno affrontato il tema delle forme di governo, poi propone una sua riflessione sull'argomento esponendo la successione storica delle forme di governo che la società ha conosciuto dall'alba dei tempi fino ai giorni nostri. Di tale elenco, a tratti confuso e farraginoso, ci limiteremo a presentare solo una parte, ovvero la

¹ La prima serie della «Biblioteca» (1884-1892) risulta incentrata proprio sull'analisi del governo parlamentare inglese, a riprova del fatto che in questi anni l'attenzione degli italiani è rivolta proprio verso fonti anglofone: il primo volume (1884) contiene la prima traduzione in italiano de *La democrazia in America* di Tocqueville; il secondo volume (1886) raccoglie numerosi saggi sulle forme di governo: *Il governo rappresentativo* di Stuart Mill e altri scritti di De Parieu, Passy, Hosmer, Cornwall Lewis, De Laveleye; il terzo volume (1886) e il quarto (1888) contengono rispettivamente il *Governo Parlamentare in Inghilterra: sua origine, svolgimento e azione pratica* di Todd e le *Leggi, privilegi, procedure e consuetudini del parlamento inglese* di Thomas Erskine May; il sesto volume (1891) viene dedicato agli stati federali dove vengono analizzate, tra le altre, anche la costituzione americana e quella della confederazione elvetica. I tre restanti volumi trattano di temi vari: il quinto volume per esempio è dedicato alla libertà nello Stato moderno con scritti di Stuart Mill, Lieber, Constant e Orlando; il settimo, con scritti di Bähr, Ahrenz, Gneist, è dedicato alle diverse dottrine dello Stato; l'ottavo volume invece affronta il tema scottante dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa. Brunialti scrive tutte le prefazioni degli otto volumi. Per approfondimenti si rimanda a: I. Porciani, *Attilio Brunialti e la "Biblioteca di scienze politiche"*. *Per una ricerca su intellettuali e Stato dal trasformismo all'età giolittiana*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, a cura di A. Mazzacane, Napoli, Liguori, 1986, pag. 191-229.

successione storica delle forme monarchiche. Secondo Brunialti col passare del tempo la forma monarchica ha subito una transizione ben precisa che vede contemporaneamente diminuire (ma non sminuire) i poteri del sovrano ed aumentare i poteri del popolo.

Ecco il famoso elenco di successione che l'autore propone: 'monarchia mista primitiva o familiare', 'patriarchia ariana', 'dispotismo orientale', 'basilia ellenica', 'tirannide', 'monarchia teutonica', 'monarchia romana primitiva', 'impero romano', 'monarchia franco-germanica', 'monarchia feudale', 'monarchia consultiva', 'monarchia assoluta', 'monarchia rappresentativa', 'monarchia costituzionale', 'democrazia parlamentare regia'.

Ci concentreremo sulle ultime forme della successione.

La 'monarchia consultiva' e quella 'assoluta' risultano due forme di governo affini. In particolare nella 'monarchia assoluta':

« il Re non è più il capo dello Stato, o la sua personificazione; egli è lo Stato, ed è uno Stato onnipotente. Egli possiede tutti i poteri; la felicità, la ricchezza, il diritto del popolo sono tutte sue cose personali. Lo stesso diritto privato, considerato come una creazione dello Stato, è abbandonato al capriccio del Sovrano. [...]

Spesso il Governo viene effettivamente esercitato da favoriti [del sovrano], i quali considerano lo Stato come un potere da sfruttare; rado da uomini di Stato che cercano di farvi prevalere le loro idee; in tutti i casi ha bisogno di una folla di agenti subalterni. Burocrazia al centro, arbitrii, favori dovunque, ecco il riassunto del sistema.»¹.

La 'monarchia rappresentativa' invece si afferma per la prima volta in Inghilterra all'indomani della concessione della *Magna Charta libertatum* (1215), per poi diffondersi anche sul continente: in questa forma di governo «il principato e la libertà si conciliano e la conciliazione dura anche nello Stato Grande, nazionale, grazie alla rappresentanza». In tale assetto politico la rappresentanza ha insomma un ruolo fondamentale:

« tutti gli uomini liberi partecipano giuridicamente col re all'esercizio del potere legislativo; e, mentre si forma l'amministrazione dello Stato, si sviluppano le istituzioni locali, la polizia e l'amministrazione della giustizia.»².

L'approdo successivo è quello della 'monarchia costituzionale': infatti «la monarchia diventa costituzionale allorché il Sovrano, che tiene il suo potere da Dio o lo considera come patrimonio ereditario, consenta a limitarlo, a cederne funzioni sovrane al popolo, che le esercita per mezzo dei suoi mandatari.»³. Essa si presenta innanzi tutto con queste caratteristiche:

« In tutti gli Stati costituzionali il Re possiede, adunque ed esercita in modo indipendente un potere di governo. [...] Secondo questo principio il Re non è una forma, un cappello senza testa, che regna ma non governa, che si limita a mettere i puntini sugli *i*; non è subordinato al Parlamento fuorché nella misura della costituzione, e tanto meno ai ministri, esecutori della sua volontà e nominati da lui. [...] Non le Camere creano la legge, ma il principe che liberamente sanziona le procura autorità e rispetto. I ministri non aggiungono autorità alle decisioni reali; sono gli organi, per quanto essenziali, della volontà

¹ A. Brunialti, *Le forme di governo*, in «Biblioteca di Scienze politiche», serie I, vol. II, Torino, UTET, 1886, pag. LXXVI.

² Ivi pag. LXXVIII.

³ Ivi pag. XC.

regia. Il principe esprime liberamente la sua volontà personale in quanto non ha vincoli costituzionali, governa col concorso dei ministri, legifera coll'assenso delle Camere; ma il centro di gravità del governo non è spostato, non è collocato nel Ministero o nelle Camere, ma è in lui.»¹.

Tuttavia per Brunialti la caratteristica saliente della monarchia costituzionale è il conflitto insanabile tra il Re e le assemblee rappresentative per la detenzione della sovranità. Ciò implica che tale forma di governo sia per sua natura instabile e quindi destinata a retrocedere ad una forma di monarchia assoluta o consultiva, qualora il conflitto per la sovranità sia vinto dal Sovrano, oppure ad evolversi verso una forma parlamentare quando tale conflitto sia risolto in favore delle camere rappresentative e quindi del popolo:

«Insomma nella monarchia costituzionale le due sovranità non possono rimanere a lungo effettive del pari: una delle due si riduce a potere apparente, l'altra resta il potere determinante, e si ricade allora nella *monarchia consultiva*, ovvero si viene alla *parlamentare democratica*»².³.

Quindi la 'monarchia parlamentare democratica', o la 'democrazia parlamentare regia' che dir si voglia, costituisce una forma di governo in cui la Nazione è sovrana, « la nazione decide in suprema istanza tutti i conflitti, dà norme all'azione del Parlamento, guida sprona o modera il Governo, e non è il numero, non è la legge, non è la forza, ma l'assieme di tutto questo, la *raison collective*, come direbbe Guizot, o secondo i tedeschi *die Vernunft des Ganzes*»⁴.

Così l'Inghilterra, il Belgio e l'Italia possono ascrivere alla categoria delle 'democrazie parlamentari regie' dove:

« Il potere reale della Corona è scemato; la consuetudine vuole che essa affidi la formazione del Gabinetto, cui spetta l'esercizio effettivo del potere, alla persona designata dalla Camera elettiva. Così il Re non esercita più una influenza diretta sulla scelta e sulla dimissione dei ministri, non ha azione personale fuori dal Gabinetto, mentre conserva tutto il suo potere apparente, tutto il prestigio suo. Il nuovo congegno è così delicato, da rispondere a tutti i ragionevoli impulsi della pubblica opinione. Il Re ha un grande potere apparente, ma nulla può senza il Gabinetto, il Gabinetto ha l'effettivo esercizio di tutto il potere dirigente, ma ha bisogno di avere la costante fiducia della Corona e del Parlamento; il Parlamento "può far tutto", ma ha bisogno di avere l'appoggio della pubblica opinione, da cui emana.»⁵.

Sebbene Brunialti abbia idee progressiste e moderatamente democratiche, di certo non è un radicale. Egli ha una concezione positiva dell'evoluzione che ha portato alla forma parlamentare e considera favorevolmente la forma in sé. Tuttavia per l'autore la sovranità Nazionale, vigente nella forma parlamentare, non deve essere onnipotente (come nella concezione giacobina) altrimenti l'assetto costituzionale non sarebbe più equilibrato. E' lo stesso Sovrano, sebbene non conferisca un significato giuridico all'intera impalcatura come per Orlando, che ha il compito di frenare la volontà nazionale stessa, affinché la forma di governo non degeneri in un nuovo dispotismo della moltitudine:

¹ Ivi pag. XCI.

² Nel proseguo della trattazione Brunialti non parlerà più di una 'monarchia parlamentare democratica', ma di una 'democrazia parlamentare regia'.

³ Ivi pag. XCII-XCIII.

⁴ Ivi pag. XCVII.

⁵ Ivi pag. XCVII-XCVIII.

« Egli deve vegliare affinché la volontà nazionale venga espressa nel debito modo, e non violi quei suoi limiti. Custode della legge sino a che non sia mutata, reintegratore del diritto quando sia violato, arbitro dei conflitti sino a che il Paese sia chiamato a risolverli, oltre a cotesti uffici che direi negativi, egli può esercitare un'azione positiva nella direzione della pubblica opinione, nella legislazione, nel governo, azione tanto più efficace quanto meno apparente, e fondata sul prestigio di cui la Monarchia può godere per ragione della tradizione sua o del valore di chi ne ha il titolo. La sovranità nazionale non distrugge, dunque, l'essenza della Monarchia, non riduce il re ad un automa, non crea dualismo, ma è la meglio adatta a conciliare la libertà di tutti coll'autorità necessaria a mantenerla, il benessere degli individui colla potenza dello Stato.»¹.

Brunialti inoltre si focalizza anche sulla realtà piemontese-italiana: con la concessione dello Statuto Albertino il 4 marzo 1848 la forma di governo del Regno di Sardegna si trasforma da 'consultiva'-'assoluta' a 'costituzionale'. Successivamente, quando « lo Statuto si venne estendendo a tutta Italia per mezzo dei plebisciti, coi quali la nazione esercitò, nel modo più libero e preciso, la propria sovranità»², si avrà l'evoluzione da 'monarchia costituzionale' a 'democrazia parlamentare regia': così si ribadisce ancora una volta che è proprio l'affermarsi della sovranità nazionale (attraverso i plebisciti) che permette di fare "il salto di qualità".

Brunialti segue il solco della specificazione lessicale in atto: gli aggettivi 'rappresentativo', 'costituzionale', 'parlamentare' non sono più sinonimi. Inoltre l'autore attribuisce ad ogni etichetta una fase specifica della storia delle istituzioni italiane: in particolare secondo Brunialti è solo intorno al 1861 che la forma di governo da 'costituzionale' si trasforma in 'democratica parlamentare'.

In più non bisogna dimenticare la funzione divulgativa dell'intera «Biblioteca»: il successo dell'operazione permette ad un ampio pubblico (borghese) di poter conoscere le idee più moderne riguardo alle forme di governo.

A questo proposito anche il terzo volume della prima serie della «Biblioteca» si rivela ragguardevole. Al di là dell'introduzione scritta da Brunialti in cui l'autore mette a confronto il governo parlamentare inglese con quello italiano³, ci vorremmo concentrare sulla traduzione dell'opera che occupa la maggior parte del terzo volume ovvero *Il governo parlamentare in Inghilterra* di Alpheus Todd. Si tratta in assoluto della prima traduzione in italiano dell'opera e vogliamo riportare una nota al testo scritta dal traduttore, il già citato Camillo Montalcini. La lunga nota fotografa in maniera molto puntuale le tendenze lessicali di questo periodo, perciò ci permettiamo di riportarla integralmente:

«Il sistema di governo, al quale il Todd dà il nome di costituzionale, parlamentare o responsabile, è designato dagli autori con nomi diversi; e, mentre la indicazione più comune è quella di *Governo parlamentare*, suolsi anche chiamarlo *Governo libero, a popolo, misto o limitato*. Escluse le prime due, troppo generiche, attesoché si applichino a parecchie categorie di costituzioni; considerato che la terza richiede troppo sforzo di interpretazione, perocchè occorra bene esplicare di quali elementi sia composta l'unione, mentre l'ultima non basta ad indicare il mezzo per cui si ottiene la limitazione del potere della Corona, troppo ricordandoci la monarchia consultiva del medio evo; rimane un'altra denominazione, da molti approvata, quella di *governo rappresentativo*. Questo epiteto, che il Brougham approvava, dà luogo però a parecchi equivoci, primo dei quali quello di non rivelarci il modo con cui la

¹ Ivi pag. CI.

² Ivi pag. C.

³ A. Brunialti, *Il governo parlamentare in Inghilterra ed in Italia*, in «Biblioteca di Scienze politiche», serie I, vol. III, Torino, UTET, 1886, pag. V-XCV.

rappresentanza nazionale esplica la sua azione. S'aggiunga, che viene usato spesso da chi è nemico del governo parlamentare: un articolo del 1° gennaio 1852 dell' *Indépendance Belge*, attribuito con molto fondamento a Luigi Napoleone, sosteneva il governo rappresentativo contro il parlamentare; e, se bene definiva i mali di questo, dimostrava però che troppo dubbia è la prima espressione ove si voglia adoperare ad indicare il secondo concetto: pare che il significato annesso dal futuro imperatore alla frase *rappresentativo* fosse consono a verità, ritenendo egli per tale sistema quello in cui, mantenuto la responsabilità del capo dello Stato necessaria alla sua autorità, una completa separazione di poteri si stabilisse in guisa che i deputati avessero solo a controllare l'azione del governo.

Data per tanto questa definizione, si scorge quanto si dissomigli dal sistema parlamentare, il quale esclude la responsabilità della Corona come la assoluta separazione dei poteri. A tale scopo vale molto meglio l'espressione *governo parlamentare*, che designa essenzialmente come questo governo sia affidato al Parlamento, composto delle due Camere e del Re caput et finis Parliamenti. Nota anche il Rémusat (*Politique Libérale* p.309-311) che il regime rappresentativo assai diversifica dal parlamentare: quello indica soltanto una diminuzione qualsiasi dell'autorità dapprima illimitata, con circondarla di istituzioni rivali, che ne rendono impossibile l'azione: «Questo regime è una salvaguardia, non è un governo». Se i poteri sono chiusi nella loro sfera, se si sorvegliano senza potersi esplicare, si avrà l'immobilità o il conflitto, condizioni di cose che, come dimostra il Duvergier d'Hauranne (*Histoire du gouvernement parlementaire en France, Intr.*), escludono entrambe il governo parlamentare. Ma, come il sistema di uno Stato è composto non solo dell'organismo di governo, ma anche delle libertà pubbliche, e quello deve anzi a queste in ultimo cedere il passo, essendo la società istituita per il benessere degli individui, così è necessaria una determinazione che anche queste comprenda: quindi la denominazione di *governo costituzionale*. Benchè i logici politici della scuola di Bentham censurino questa parola come quella che non ha nessun significato o ne ha troppi, ben dimostra tuttavia il Brougham, come siavi connessa l'idea di istituzioni conformi allo spirito del governo libero, e valga perciò ad esprimere tutta l'essenza governamentale ed individuale del nuovo regime, riferentesi tanto ai poteri dello Stato quanto alle libertà dei cittadini.

Però, secondo gli ultimi studi, e come sarà dimostrato in altro volume, si riconosce che il governo può essere *costituzionale*, e lo è, per esempio, in Germania, senza essere *parlamentare*, cioè senza che il Gabinetto debba emanare principalmente dal Parlamento.»¹.

Nella nota Montalcini "riassume" circa un trentennio di specificazione lessicale. Afferma che in partenza per indicare la medesima forma di governo si utilizzavano espressioni quali 'governo parlamentare', 'governo costituzionale', 'governo rappresentativo', 'governo libero', 'a popolo', 'misto' o 'limitato'. Piano piano si sono espunte dal discorso politico le ultime quattro e, recuperando a posteriori fonti francesi, si è arrivati alla conclusione che anche l'espressione 'governo rappresentativo' indica qualcosa di altro rispetto a 'governo parlamentare'.

'Governo parlamentare' sembra essere rimasto sinonimo solo di 'governo costituzionale' (quest'ultima espressione «che non ha nessun significato o che ne ha troppi») qualora si voglia far riferimento «all'idea di istituzioni conformi allo spirito del governo libero». In sostanza 'governo parlamentare' e 'governo costituzionale' sono fungibili solo quando quest'ultimo sintagma fa riferimento ad una forma di Stato: se lo Stato è 'costituzionale', nel senso che possiede una costituzione, allora potrà dirsi anche 'parlamentare', qualora tale costituzione descriva questo particolare assetto.

Quando invece per 'governo costituzionale' si intende la particolare forma di governo tedesca allora le due etichette non possono più collimare.

Anche dalla traduzione italiana dell'opera di Todd emerge che il passaggio da un 'governo di

¹ C. Montalcini, nota a A. Todd, *Il governo parlamentare in Inghilterra*, in «Biblioteca di Scienze politiche», serie I, vol. III, Torino, UTET, 1886, pag. 7-8.

prerogativa', come lo chiama l'autore inglese, al governo parlamentare non è di indole degenerativa.

Se dunque Domenico Zanichelli¹ elenca tra i quattro tipi di 'governi rappresentativi', il 'governo rappresentativo presidenziale' degli Stati Uniti, il 'governo rappresentativo democratico puro' della Svizzera, il 'governo rappresentativo parlamentare' italiano ed inglese ed il 'governo costituzionale' dei due Imperi germanici, senza individuare particolari legami tra i due ultimi tipi, altri autori del versante conservatore, come Pasquale Turiello e Gaetano Mosca, continuano a vedere la transizione dal regime costituzionale al regime parlamentare in maniera negativa e di conseguenza continuano ad avere una concezione negativa del governo parlamentare stesso.

Pasquale Turiello (1836-1902) già nel 1882 aveva pubblicato la prima edizione di *Governo e Governati in Italia*, una pietra miliare della letteratura antiparlamentare. Nel 1887 Turiello scrive il *Proemio* alla seconda edizione del 1889. Considerando ancora sinonimi gli aggettivi 'rappresentativo' e 'costituzionale' afferma che negli anni intercorsi tra una edizione e l'altra egli ha studiato particolarmente:

« la decadenza della nostra forma di governo parlamentare, la quale decadenza ha fatto tanto cammino, che essa impedisce ormai quasi tutti gl'imparziali; cioè tutti quelli che non avrebbero bisogno, per valer qualcosa, di questa forma che ha preso tra noi il governo rappresentativo.»².

Per Turiello nell'Impero tedesco, che pure ha una costituzione simile a quella italiana, vige ancora il «governo rappresentativo»³, in quanto l'imperatore sceglie i suoi ministri e il Governo non si sottomette all'assemblea; in Italia invece «deputati onnipotenti e Camera onnipotente» hanno trasformato il governo 'rappresentativo-costituzionale' in 'parlamentare', in modo che lo Statuto «è già tra noi sostanzialmente snaturato». Tale passaggio secondo l'autore si è aggravato con l'avvento della Sinistra storica al potere, tuttavia ciò corrisponde solo ad una causa occasionale: i mali del paese (trasformismo, clientelismo, questione sociale e meridionale, localismo, onnipotenza parlamentare) vanno ricercati sia nelle caratteristiche della società italiana, a cui si imputa un individualismo innato e una forte incapacità di collaborare, sia nel contemporaneo indebolimento del ruolo dello Stato, il quale non riesce più a indirizzare e assecondare i cambiamenti della società e la cui classe dirigente si trova molto distante dal "paese reale".

Anche per Gaetano Mosca in *Le Costituzioni moderne* del 1887, il passaggio da una forma di governo all'altra è degenerativo:

«Le Costituzioni moderne, che presentano tutte moltissimi elementi comuni, perché figlie dello stesso movimento d'idee e di civiltà, si dividono in due grandi categorie: quelle che ammettono un governo puramente costituzionale e le altre in cui questo è degenerato in Governo parlamentare. Nella prima categoria il diritto è ancora con più vigore tutelato, ma sussistono pur anche molte istituzioni del passato, alle quali la civiltà moderna è del tutto refrattaria e che dovranno quindi un giorno o l'altro cadere; nella seconda resta molto meno a distruggere, ma la completa anarchia sociale e morale, la violazione continua ed intollerabile di ogni principio di diritto e di giustizia, rende più urgente il

¹ D. Zanichelli, *La costituzione italiana*, in «Rassegna di scienze sociali e politiche» 4 (1886), vol. II, poi ristampato in opuscolo.

² P. Turiello, *Governo e governati in Italia*, Bologna, Zanichelli, 1889², pag. 3.

³ Ivi, pag. 17.

riedificare.»¹.

Rispetto alla *Teorica*, il lessico di Mosca si è adeguato al periodo: da una parte egli distingue la forma rappresentativa-costituzionale, che si caratterizza per i suoi vetusti equilibri, dall'altra parte abbiamo invece il governo parlamentare. In esso si assiste ad una confusione del potere legislativo e dell'esecutivo che si risolve in uno sdoppiamento del centro di gravità politico: talvolta esso si trova nel Gabinetto, altre nel Parlamento, con il risultato di un corto circuito nel meccanismo della responsabilità.

Mentre la logica giuridica della divisione dei poteri garantirebbe giustizia e legalità, il continuum governo-maggioranza parlamentare annulla questa logica: per cui l'unico modo per evitare degenerazioni del sistema è quello di riconsiderare i rapporti tra i poteri e tra gli organi dello Stato.

Le soluzioni che Mosca propone sono dunque tutte volte a rimettere in equilibrio un sistema ormai sbilanciato: distinguere il potere esecutivo dal potere moderatore, sottraendo quest'ultimo al governo e affidandolo al Sovrano, coadiuvato da un Consiglio privato; istituire una Corte suprema che giudichi i reati politici e gli atti incostituzionali dei ministri proprio per ridimensionare il potere del Gabinetto; procedere ad una razionalizzazione del rapporto fiduciario tra Governo ed assemblea proprio per limitare lo strapotere della Camera nei confronti dell'Esecutivo.

Sebbene Mosca non si rassegni al regime parlamentare, o per lo meno alla particolare conformazione che il regime parlamentare italiano ha adottato, la dottrina sembra aver ormai recepito la specificazione lessicale. Francesco Paolo Contuzzi (1855-1925), docente di diritto internazionale e costituzionale presso l'Università di Napoli, si limita a descrivere la realtà esistente senza morbosità:

«Il sistema rappresentativo ha preso due forme diverse nella società moderna. Dove esso si è stabilito, il concetto fondamentale è stabilito sempre identico: la partecipazione dei cittadini al Governo con carattere deliberativo; ciò vuol dire che la potestà di fare le leggi e lo stanziamento delle entrate e delle spese appartengono ai cittadini per mezzo dei loro rappresentanti. Questa è la forma generica; suoi cardini sono: rappresentanza elettiva del popolo in una e spesso anche in due Assemblee, e la responsabilità ministeriale sotto un'autorità suprema, che concilia i conflitti fra i vari poteri. Questo è il sistema rappresentativo o regime costituzionale nella sua generica maniera di funzionare. Ma sono apparse due forme specifiche.

a) Il regime costituzionale in senso stretto.

Le Assemblee votano le leggi ed il bilancio, ma non hanno, se non per via indiretta, una ingerenza nell'andamento quotidiano della cosa pubblica e nell'indirizzo politico interno ed esterno.

Il Ministero si sforza di procedere d'accordo con le Assemblee, ma la fiducia del sovrano gli basta; e non riceve dalle Camere una influenza immediata nella sua formazione. Così è in Germania ed in Austria.

b) Il regime parlamentare propriamente detto.

Le Assemblee esercitano un sindacato quotidiano sull'Autorità esecutiva, ma questa non può durare se non in quanto obbliga la fiducia dell'Assemblea elettiva, che col suo voto designa ed abbatte un Ministero. Così in Inghilterra, Belgio, Spagna, Grecia, Italia, così è in Francia, benchè la Francia abbia la Repubblica.»².

¹ G. Mosca, *Le Costituzioni moderne*, Palermo, Amenta, 1887, oggi in Id., *Ciò che la storia potrebbe insegnare*, Milano, Giuffrè, 1958, pag. 445-549. La citazione si trova a pag. 548 di quest'ultimo volume.

² F. P. Contuzzi, *Diritto Costituzionale*, Milano, Hoepli, 1888, pag. 118-119.

Quindi anche Contuzzi individua una forma 'rappresentativa' o 'costituzionale' (in senso generico) di cui sono due manifestazioni specifiche il 'regime costituzionale' (in senso stretto) ed il 'regime parlamentare'.

Mentre per Orlando e Brunialti il passaggio dalla forma costituzionale (in senso stretto) a quella parlamentare era stata una evoluzione, e per Mosca e Turiello una degenerazione, Contuzzi come del resto Zanichelli, non si esprime sulla transizione limitandosi a raccogliere i dati della realtà oggettiva.

Cerchiamo adesso di tirare le somme di questo capitolo.

Tra gli anni Cinquanta, Sessanta e Settanta il sistema politico-costituzionale italiano è percepito in equilibrio da osservatori e commentatori, i quali, facendo spesso riferimento alla retorica del 'governo misto', lo indicano utilizzando molti sintagmi sinonimici quali monarchia/regime/governo 'rappresentativo', 'costituzionale', 'temperato', 'misto', 'parlamentare'. A causa della fungibilità di tutti questi descrittori-chiave l'intero periodo può essere indicato come una vera e propria fase di *indeterminatezza lessicale*.

A questo primo periodo di *indeterminatezza* (che perdura fino agli ultimissimi anni Settanta) segue poi quella che abbiamo definito la fase della *specificazione lessicale*. Infatti è a partire dai primi anni Ottanta che molti dei nostri lemmi acquistano uno spessore tecnico ben definito, andando ad occupare campi semantici differenti, in modo tale da non poter più essere considerati come sinonimi. A nostro avviso questa fase, come era già successo per la realtà francese ed inglese, è favorita proprio dal fatto che anche in ambito italiano, nella percezione comune, l'intera architettura istituzionale non è più avvertita in equilibrio, anzi spesso si denunciano le varie "storture" che sbilanciano il sistema: l'elemento più evidente risulta essere uno squilibrio tra il potere esecutivo ed il legislativo che porta inevitabilmente alla "tracimazione" dei compiti e delle competenze dei vari organi. Ad esso poi si aggiungono una endemica parzialità nella amministrazione pubblica e nella giustizia amministrativa, atteggiamenti clientelari e corruttivi ed infine più o meno velate pratiche trasformistiche che "bloccano" il sistema politico-partito, impedendo ogni alternanza di tipo bipolare. Si tratta di "sintomi" messi bene a fuoco dalla cosiddetta "letteratura antiparlamentare", che proprio come un fiume carsico, affiora nella storia delle istituzioni italiane e ne rilascia una fotografia a tinte fosche. Proprio in questo tipo di letteratura (su periodici e riviste), prima ancora che in specifiche fonti della dottrina giuridica, si assiste ad un cambio di lessico, ad una *specificazione lessicale*, per descrivere la situazione costituzionale in essere. E' nel lustro 1881-1886 che vari autori italiani, recuperando specialmente fonti della recente storia costituzionale inglese (Grey, Todd, Bagehot, Gladstone), impiegano gli aggettivi 'rappresentativo', 'costituzionale' e 'parlamentare' in un modo tecnico e specifico, così che essi non indicheranno più un'unica forma di governo, ma bensì regimi politici diversi.

Sarà 'rappresentativo' ogni regime politico in cui si riunisce un'assemblea rappresentativa; sarà 'costituzionale' quel regime dove, in generale, vige una costituzione, ma più specificatamente con tale termine si tenderà ad evocare la realtà tedesca dove l'Imperatore, oltre ad incarnare personalmente la sovranità, detiene saldamente nelle sue mani il potere esecutivo e non vi è un rapporto di fiducia tra il Cancelliere del Sovrano e la maggioranza parlamentare; sarà infine 'parlamentare' quel regime politico in cui il governo può mantenersi in carica avendo sia la fiducia del Sovrano, sia la fiducia della maggioranza dell'assemblea rappresentativa.

A questa altezza ciò che colpisce particolarmente i vari commentatori è la differenziazione tra i due regimi: il 'costituzionale' da una parte ed il 'parlamentare' dall'altra. Tuttavia, mentre

alcuni, come Arcoleo, Palma, Paternostro, Zanichelli e Contuzzi, almeno per ora, si limitano a descrivere le discrepanze delle due forme di governo senza esprimere particolari giudizi di valore, nell'*opinio communis* si ha l'impressione che la forma parlamentare derivi dalla forma costituzionale. Tuttavia non vi è accordo sulla natura della transizione da una forma all'altra: per Sonnino, Bonghi, Mosca e Persico, per esempio, passando da una forma 'costituzionale' ad una 'parlamentare' si è avuto una *degenerazione*; viceversa, per altri autori quali Minghetti, Cardon, Minguzzi, Orlando e Brunialti, tale transizione ha un carattere positivo, infatti si parla di *evoluzione*.

La "corrente degenerativa" raccoglie un seguito notevole nell'opinione pubblica in modo tale da avvolgere il sintagma 'governo parlamentare' con sfumature negative.

A questo proposito, per spogliare il 'governo parlamentare' della sua retorica negativa, l'intervento di Attilio Brunialti e Vittorio Emanuele Orlando ci è sembrato quantomeno risolutivo.

Se tra gli anni Settanta e la metà degli anni Ottanta lo sbilanciamento del sistema costituzionale si palesa nella "confusione dei poteri", ovvero, a livello più profondo, si manifesta come una rottura dell'equilibrio nel campo della sovranità, ai nostri due autori spetta innanzi tutto operare una spersonalizzazione del concetto di sovranità: per Brunialti, a scampo di influenze giacobine, ma seguendo un filone dottrinario comunque "moderato", la sovranità spetta alla Nazione, mentre per Orlando essa è da attribuirsi allo Stato-persona. In entrambi i casi i giuristi propongono (o ripropongono nel caso di Brunialti) modelli in cui la sovranità spetta ad un unico soggetto "astratto" e non è più compartecipata tra i vari elementi istituzionali o della società.

Ciò fa sì che il modello del 'governo misto' non sia più spendibile per descrivere l'assetto costituzionale italiano.

La "retorica dell'equilibrio" non viene però affatto abbandonata: si continua a parlare di stabilità dell'assetto costituzionale, ma essa non è più ascrivibile (solo) al campo della sovranità, ma principalmente al campo dei rapporti tra gli organi costituzionali, al campo cioè dell'indirizzo politico generale¹. Mentre nel 'governo costituzionale' l'indirizzo politico risiede

¹ Il concetto di 'indirizzo politico', come del resto la maggior parte dei costrutti mentali, ha avuto degli *shift* semantici notevoli col trascorrere del tempo. Una nozione "primitiva" di indirizzo politico è riscontrabile già nel corso del primo Ottocento; nel secondo Ottocento si registra un ampliamento semantico del nostro concetto ed infine la nozione subisce un ulteriore arricchimento di significato nel corso degli anni Trenta e Quaranta del Novecento, quando l'indirizzo politico *tout court* diventa vera e propria dottrina della costituzione. Di conseguenza l'evoluzione della forma di governo italiana può essere anche letta attraverso il concetto di 'indirizzo politico', purché ogni periodo venga interpretato sfruttando la nozione di indirizzo politico che "appartiene" a quel lasso di tempo che si intende analizzare. Ripercorriamo brevemente le fasi dell'evoluzione del concetto di 'indirizzo politico'. Nel primo Ottocento l'"indirizzo" indica il messaggio con cui l'assemblea rappresentativa rende nota la sua condotta politica in risposta al programma enunciato dal Capo dello Stato (Presidente o Re) nel suo discorso all'aula in occasione dell'apertura della sessione parlamentare. E' questo il significato che viene espresso per esempio nel *Dizionario politico popolare* del 1851 (*Dizionario politico popolare*, [1851], a cura di P. Trifone, Roma, Salerno editrice, 1984, pag. 127-128):

« INDIRIZZO - E' la risposta che la Camera fa al discorso della Corona o del presidente. Nel sistema repubblicano o costituzionale, sul principio di una *sessione* o dell'*apertura* di un'assemblea di una Camera, il presidente o il re fa un discorso nel quale presenta la situazione politica interna ed esterna del paese, e fa il suo *programma*, o sia la dichiarazione della linea politica che terrà in presenza di tal situazione. Nelle repubbliche il presidente, che è il responsabile, fa egli veramente un discorso che è la sua professione di fede. Nelle monarchie costituzionali, il discorso è scritto dal ministero ed imparato a

memoria e profferito dal re. Pronunziato questo discorso l'assemblea o la Camera nomina una *commissione* per redigere un indirizzo o risposta. Nella costituzione [monarchia costituzionale] questa risposta è un complimento. Nelle repubbliche è il pensiero collettivo dell'assemblea che accetta, o in tutto o in parte, o riprova la linea politica e le intenzioni manifestate dal presidente; è il programma insomma dell'attitudine e della condotta politica che terrà l'assemblea in faccia alla presidenza. Redatto l'indirizzo, lo si discute, sopra lettura del relatore, lo si modifica o lo si accetta e, votato, lo si fa leggere da uno della commissione al presidente od al re.».

Nel corso di poco tempo però l'indirizzo non andrà più ad indicare (soltanto) il *messaggio* di risposta con cui la Camera si pronuncia sulla linea politica dell'Esecutivo, ma acquisirà un significato più complesso. Generalmente 'indirizzo politico' diventa sinonimo di *linea politica, programma politico, condotta politica, azione politica*. Tale nozione viene così associata agli organi dell'architettura costituzionale e denota chiaramente tutta una serie di dinamiche che possono instaurarsi tra di loro.

Il Sovrano detta un 'indirizzo politico' quando, nel corso di una crisi di Governo, decide se dimettere il Gabinetto oppure indire nuove elezioni; la Camera palesa un suo 'indirizzo politico' controllando il Gabinetto e approvando o respingendo i suoi provvedimenti; il Gabinetto stesso, forte della retorica gladstoniana, pretende di non essere considerato 'un comitato esecutivo' che si limita a mettere in pratica il programma politico della Camera, ma elabora un proprio 'indirizzo politico' su cui la Camera potrà convergere oppure no. Il Gabinetto dunque si presenta come il fulcro dell'azione politica (ruolo che tenderà ad enfattizzarsi con il progressivo indebolimento del Sovrano), il quale però dovrà continuamente confrontarsi/scontrarsi con la Camera rappresentativa.

A questo proposito già a ridosso dell'unità italiana, o immediatamente dopo, si rinvengono numerosi contributi, specialmente di polemisti, che commentano e criticano l'atteggiamento del Governo, cioè il suo 'indirizzo politico'. In questo senso ricordiamo: G.B. Bonfadini, *Opuscolo politico*, Brescia, Tip. del pio istituto, 1860; *Gli avvenimenti d'Italia del 1860 : cronache politico-militari dall'occupazione della Sicilia in poi*, Venezia, Tip. di G. Cecchini, 1860, 2 voll.; S. Della Vecchia, *Nuovo indirizzo della politica italiana all'estero*, Napoli, Stamperia del Vaglio, 1862; F.S. Lomonaco, *L'indirizzo politico governativo smascherato dalla verità*, Cosenza, Tipografia dell'indipendenza, 1863.

Oltre che sulla stampa d'opinione, la nozione di 'indirizzo politico' trova un riscontro anche nel campo giuridico e si lega alla figura del Presidente del Consiglio dei Ministri. Infatti l'elaborazione da parte del Gabinetto di un proprio indirizzo politico, presuppone unità ed uniformità al suo interno. Il problema del coordinamento politico e amministrativo dei Ministri all'interno del Gabinetto, che il concetto di 'indirizzo politico' sottende, diventa così un problema molto sentito nel contesto italiano. Stabilire una condotta politica condivisa da tutto il Gabinetto implica la necessità di definire giuridicamente le attribuzioni della figura del Presidente del Consiglio, le sue competenze e la sua posizione rispetto agli altri Ministri, dato che proprio a questa figura si chiede di "tutelare" l'uniformità dell'indirizzo politico'. In questo senso, nel corso della lunga età liberale, verranno emanati diversi decreti.

Nell'art. 5 del regio decreto del 27 marzo 1867, n. 3629, riguardante le «attribuzioni del Presidente del Consiglio» e voluto dal governo Ricasoli, si esplicita che il Presidente del Consiglio «rappresenta il Gabinetto, mantiene la uniformità dell'indirizzo politico e amministrativo di tutti i Ministeri, e cura l'adempimento degli impegni presi dal governo nel discorso della Corona, nelle sue relazioni col Parlamento e nelle manifestazioni fatte al paese». Tale decreto, frutto della contingenza del momento politico e volto a consolidare la posizione del Presidente Ricasoli rispetto a Ministri "invadenti" quali Rattazzi, suscita profonda indignazione nell'opinione pubblica in quanto, non solo si contesta il dispendio di risorse economiche per dare corpo alle disposizioni attuative del decreto, ma da più parti si adombra anche l'incostituzionalità del provvedimento. Le polemiche porteranno il successivo governo Rattazzi a revocare il decreto. Le stesse disposizioni però saranno riproposte nel regio decreto del 25 agosto 1876, n. 3289, voluto dal governo Depretis per rafforzare la posizione dello stesso Depretis rispetto ad altre figure eminenti della Sinistra come Nicotera. All'articolo 5 del decreto si ripropongono le medesime disposizioni previste all'articolo 5 del provvedimento del 1867. In questo caso però l'opinione pubblica accetterà di buon grado il decreto, percepito ormai come necessario.

Inoltre nel regio decreto del 14 novembre 1901, n.466, emanato dal governo Zanardelli, all'articolo 6 si ribadisce che il Presidente del Consiglio dei Ministri «mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo di tutti i Ministeri». La parola «unità» rispetto alla parola «uniformità», presente nei due precedenti decreti, può sembrare insignificante, ma in realtà denota un rafforzamento del Gabinetto

nelle mani del Re, nel 'governo parlamentare' o di 'gabinetto', concepito da autori quali gli stessi Orlando e Brunialti, l'indirizzo politico è dettato comunemente dal Gabinetto e dalla Camera dei Deputati. Qualora uno dei tre pilastri costituzionali (Re, Camera e Gabinetto) pretenda di arrogarsi interamente il potere di indirizzo allora si comincerà a parlare di una degenerazione del sistema.

Negli anni Novanta, lo vedremo nel prossimo capitolo, la Camera rappresentativa, forte della sua "onnipotenza parlamentare" cercherà di imporre il suo indirizzo, mentre il Gabinetto cercherà di resistere a questa imposizione ricercando modi per "blindare" la propria azione e proporre esso stesso un proprio indirizzo. In questa fase il 'parlamentarismo' non sarà più concepito come sinonimo di 'governo parlamentare', come lo abbiamo visto impiegato in questa decade, ma subirà uno *shift* semantico andando ad indicare specificatamente una degenerazione del sistema parlamentare.

Concludendo, sia negli anni Ottanta che negli anni Novanta la specificazione lessicale è/sarà favorita dalla percezione dello sbilanciamento dell'assetto costituzionale nell'immaginario

davanti alla Camera e un ulteriore irrobustimento della figura del Presidente all'interno del Gabinetto stesso, poiché il suo controllo adesso non sarà più soltanto formale (come si evincerebbe dal lemma «uniformità»), ma sarà anche sostanziale e dunque più stringente.

Nell'esperienza italiana fino all'avvento del fascismo la figura del Presidente del Consiglio sarà vista giuridicamente come un coordinatore rispetto alla responsabilità collegiale del Gabinetto, nonostante parte della stampa d'opinione tenda a sottolineare come talvolta la figura del Presidente del Consiglio ecceda le sue competenze di indirizzo (non solo a danno degli altri Ministri, ma anche del Re), specialmente se dotato di una forte personalità (come nel caso di Crispi).

Sul "fronte interno" dunque l'indirizzo politico scaturisce dalla collaborazione paritaria di tutti i membri del Gabinetto, tuttavia il problema è che sul "fronte esterno" il Gabinetto e la Camera rappresentativa non sempre riescono ad individuare una linea politica comunemente condivisa, come vorrebbe la retorica orlandiana, ma il Gabinetto dovrà sempre confrontarsi con l'"onnipotenza" della camera rappresentativa e a "sottomettersi" al suo volere nella maggior parte dei casi. Mentre la collaborazione tra Camera e Gabinetto nell'elaborazione dell'indirizzo politico definirebbe un 'governo parlamentare' rettammente inteso, il prevalere della Camera denota una situazione degenerata: il 'parlamentarismo'.

L'esperienza fascista cercherà di modificare profondamente il quadro sin qui delineato.

Una parte consistente della giuspubblicistica fascista tende a considerare la nozione di indirizzo politico come la *quarta funzione* dello Stato: da qui la necessità di affrontare più dettagliatamente il tema della *titolarità* di questa funzione. Per molti giuristi la funzione di 'indirizzo politico' risiede nelle mani del Primo Ministro. Essendo il superiore gerarchico degli altri Ministri, un *primus super pares*, egli non solo avrà la facoltà di «mantenere» l'indirizzo politico del Gabinetto, ma sarà addirittura in grado di concepirlo egli stesso autonomamente: la responsabilità del Gabinetto non sarà più collegiale ma individuale. Ciò è conseguenza del fatto che, attraverso il partito fascista, il Primo Ministro riceve la sua investitura politica direttamente dal popolo e lo rappresenta. Dunque è in questo periodo che emerge con forza il nesso tra 'indirizzo politico' e partiti politici di massa.

Inoltre, grazie anche alle riflessioni di giuristi come Costantino Mortati, è a questo punto che la nozione di 'indirizzo politico' ha un notevole arricchimento semantico: in sostanza esso non indicherà più solamente le dinamiche che possono instaurarsi tra gli organi dello Stato, ma più in profondità la nostra nozione indicherà quell'insieme di principi che orientano l'intero ordinamento giuridico statale.

Con Mortati l'indirizzo politico *tout court* diventa un indirizzo politico *costituzionale*, ovvero una "dottrina della costituzione". Infatti come succede in Inghilterra, e come succederà in Italia alla caduta del fascismo, i partiti politici di massa raccoglieranno quelle indicazioni che provengono dal popolo e le porranno alla base della 'costituzione materiale', in modo da orientare non solo l'azione dei governanti, ma anche l'intera architettura costituzionale. E' quest'ultimo il concetto di indirizzo politico che si diffonderà nel costituzionalismo del secondo Novecento.

Per approfondimenti si veda: E. Cheli, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961; E. Rotelli, *La presidenza del Consiglio dei Ministri: il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia, 1848-1948*, Milano, Giuffrè, 1972; T. Martines, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, vol. XXI, 1971, pag. 134-171.

collettivo, tuttavia mentre negli anni Ottanta tale squilibrio viene ricondotto a uno squilibrio nel campo della sovranità, negli anni Novanta esso verrà associato ad uno squilibrio nell'impostazione dell'indirizzo politico generale. A questo passaggio contribuiscono proprio autori come Orlando e Brunialti, che riflettendo sul concetto di sovranità e sistematizzandolo, metteranno in risalto le dinamiche costituzionali che si realizzano tra i vari organi del sistema. Anticipando parte della trattazione del sesto capitolo dell'elaborato, possiamo affermare che la "spersonalizzazione" della sovranità, oltre ad innescare le dinamiche appena descritte, metterà ancora una volta in luce la questione della *titolarità* del potere sovrano e del suo *esercizio*. Ciò porterà alla distinzione formale di due concetti fondamentali per la scienza politica odierna: la 'forma di Stato' e la 'forma di governo'. Di questo però ci occuperemo a tempo debito.

Capitolo 4. Dagli anni Novanta alla Prima Guerra Mondiale: dal 'governo parlamentare' al 'parlamentarismo'

Nel quarto capitolo cercheremo di analizzare i lemmi-concetto con cui viene descritta la realtà politica italiana tra la fine del Diciannovesimo secolo e l'inizio del Ventesimo secolo.

In questi anni si colgono i frutti di quella *specificazione lessicale* che si era riscontrata negli anni Ottanta e che, a livello linguistico, permettono all'ambiente politico-giuridico italiano di tornare al passo con altre realtà, come quella inglese e quella francese, dove la specificazione linguistica si era consumata alcuni decenni addietro.

Tra il 1890 e il 1915 circa, da un lato si consolidano le distinzioni lessico-concettuali che si erano palesate nel corso degli anni Ottanta, andando ad ispessire il fondale del "fiume del linguaggio" nella metafora che abbiamo usato tante volte, dall'altro lato la precaria condizione di equilibrio del sistema politico-costituzionale porterà i vari osservatori ad attribuire ad etichette già conosciute (come 'parlamentarismo') accezioni nuove.

A questa altezza la nostra storia lessico-concettuale si intreccia con quel cambio di paradigma culturale e politico che Fulvio Cammarano ha descritto in alcune delle sue opere¹.

Secondo Cammarano, fin dalla concessione dello Statuto, il Gabinetto è sempre stato considerato il fulcro del sistema costituzionale italiano, tuttavia è a partire dalla fine degli anni Settanta che si registra un cambio nel paradigma culturale, passando dalla cosiddetta *cultura del legislativo (government by discussion)*, caratterizzata dalla centralità della rappresentanza, attraverso la quale si discute lungamente e si arriva alla produzione finale di leggi, alla *cultura dell'esecutivo*, impostata sulla centralità del Governo e che si distingue dalla prima per un forte tasso di decisionismo che va a scapito della discussione.

Si tratta di un fenomeno di portata europea che coinvolgerà altri paesi come l'Inghilterra e la Francia e che affonda le sue radici nel neonato Impero tedesco, quando, a partire dal luglio 1879, le politiche protezionistiche dell'amministrazione tedesca metteranno in crisi il dogma del liberismo, pilastro della cultura liberale del tempo.

In Italia questo "passaggio di culture", se si mette in moto a partire dagli anni Ottanta, è particolarmente visibile nel decennio successivo. Esso, legato e supportato dalla nuova concezione orlandiana dello Stato di diritto, si concretizza nell'affermazione di logiche e pratiche per la blindatura dell'autonomia dell'azione governativa. A questo proposito si possono individuare vari tipi di "blindatura".

Innanzitutto vengono messi in pratica provvedimenti che mirano all'auto-organizzazione dell'esecutivo: nel 1881 nasce la Segreteria della Presidenza del Consiglio dei ministri, rafforzata poi sensibilmente nel 1887; nel 1888 viene introdotta la figura politico-amministrativa del sottosegretario; infine tra il 1887 e il 1890 si interviene sui regolamenti della Camera dei Deputati cercando di razionalizzare lo svolgimento di interpellanze e interrogazioni, in modo da non intralciare l'attività legislativa e contingentare le discussioni dei progetti di legge.

In secondo luogo non bisogna dimenticare alcuni provvedimenti della cosiddetta "seconda unificazione amministrativa" voluti da Crispi tra il 1888 e il 1889. Infatti accanto a provvedimenti di apertura democratica (l'equiparazione dell'elettorato amministrativo

¹ F. Cammarano, *Storia dell'Italia liberale*, Roma, Bari, GLF editori Laterza, 2011; Id., *Tra parlamento ed esecutivo: la cultura di governo dopo l'Unità*, in *La costruzione dello Stato-nazione in Italia*, a cura di A. Roccucci, Roma, Viella, 2012, pag. 157-169.

all'elettorato politico; l'elettività dei sindaci nei comuni con più di 10000 abitanti; la sostituzione del Prefetto con il Presidente della Deputazione al vertice della Deputazione provinciale; l'istituzione della IV sezione del Consiglio di Stato) ve ne sono altri che sottolineano una volontà centralistica e statalistica, se non decisamente autoritaria, da parte del governo: l'istituzione della Giunta provinciale amministrativa, presieduta dal prefetto, organo che da ora in avanti effettuerà direttamente controlli sugli enti locali; il cambiamento di *status* giuridico del prefetto stesso, adesso parte integrante della sola amministrazione, che lo rende uno strumento malleabile nelle mani del governo: sarà più facile collocarlo a riposo, in disponibilità o in aspettativa, ma dall'altra parte, sarà anche più facile "premiarlo" dato che verrà abolita l'incompatibilità tra mandato parlamentare e carica prefettizia; l'istituzione delle IPAB cioè gli Istituti Pubblici di Assistenza e Beneficenza, ai quali vengono ricondotti la pletera di enti e associazioni assistenziali, in modo da poter essere sorvegliati più strettamente dalle prefetture e dal ministero dell'Interno.

Infine ricordiamo tutta una serie di "provvedimenti pratici" per la blindatura dell'azione governativa: il ricorso comune a pratiche trasformistiche (e clientelari) che a partire dagli anni Ottanta impediscono un'alternanza di tipo bipolare del sistema e contemporaneamente tendono ad escludere quelle forze che si schierano apertamente contro il sistema stesso; il controllo meticoloso che il governo si preoccupa di portare avanti manipolando le elezioni specialmente nei collegi meridionali grazie all'intervento dei prefetti; tutta quella serie di pratiche governative che tendono ad esautorare e svilire il ruolo della Camera: dall'uso "strategico" dei decreti-legge, al frequente ricorso alla proroga delle sessioni della Camera, passando da quella consuetudine "perversa" secondo cui il Governo, prevedendo un voto contrario rispetto ad un suo provvedimento, decide di dimettersi prima che quel voto avvenga, impedendo così alla Camera di esprimere un indirizzo politico sul futuro Governo e garantendo nella maggior parte dei casi il reincarico al Presidente del Consiglio uscente; inoltre ricordiamo tutta una serie di atteggiamenti sprezzanti dei vari Presidenti del Consiglio nei confronti dell'assemblea elettiva: da Crispi che si rifiuta di riferire in Aula sia sul famoso "plico Giolitti", connesso allo scandalo della Banca romana, sia sull'affare Herz, fino all'ultimo Pelloux che, una volta sospese le sedute della Camera, decide, con il benestare del Re, di riunire in un unico decreto i cosiddetti "provvedimenti politici" per sottrarre tali provvedimenti alla discussione e all'ostruzionismo dell'Aula.

Come accennavamo all'inizio di questa introduzione la *specificazione lessicale* iniziata negli anni Ottanta, si consolida negli anni Novanta. Si prenda per esempio una prolusione al corso di Diritto Costituzionale letta dal costituzionalista non-orlandiano Gaetano Arangio Ruiz (1857-1936) presso l'università di Modena nel gennaio 1899:

«Il governo rappresentativo, che così largamente si è esteso nel secolo che volge al suo termine, ha assunto nei vari paesi, tre principali forme diverse: la presidenziale, di cui è tipo il Nord America; la parlamentare, che si riscontra in Inghilterra e nella Francia odierna, tanto per citare una monarchia ed una repubblica; la costituzionale, di cui porgono esempio la Prussia e l'Impero germanico.

La distinzione, rispetto alla terminologia, deriva dal fatto che prevale nella prima il Presidente, nella seconda il Parlamento, nell'ultima la Costituzione. Questa però rappresenta il fondamento comune di tutte le forme libere odierne, e l'aggettivo *costituzionale* che ne scaturisce vale, in ognuna, a denotare il riguardo ai criteri dell'ordine giuridico, in guisa che nello studio nostro, sia riferendoci alla forma presidenziale, sia alla parlamentare, ci è forza adoperare sovente anche la parola che denota la

costituzionalità, cioè la correttezza, di un atto, di un organo, di una funzione.»¹.

Questo breve brano ci permette di riflettere sulle *forme* che il potere esecutivo ha assunto e sui lessici utilizzati per descriverle.

Come anticipato nel capitolo precedente, l'aggettivo 'rappresentativo' viene ad indicare una sorta di super- tipo, un regime in cui sia presente un'assemblea rappresentativa. Si tratta di un descrittore molto generico, ecco perché Arangio Ruiz ci spiega che il 'governo rappresentativo' ha assunto tre forme principali: la 'presidenziale', la 'parlamentare' e la 'costituzionale'.

Si nota subito che all'appello manca una forma di governo nota ai politologi contemporanei: la forma 'direttoriale' svizzera. Nonostante alcuni giuristi come Palma, Brunialti, Zanichelli conoscessero (e definissero linguisticamente) questo particolare assetto, per ora esso fa fatica ad affermarsi definitivamente nella dottrina giuridica (basti pensare che neanche Mosca cita il governo direttoriale nelle varie edizioni degli *Elementi di scienza politica*²). Solo alle soglie della prima guerra mondiale il 'governo direttoriale' troverà un riconoscimento formale nella voce *Governo* dell'Enciclopedia Giuridica Italiana scritta da Attilio Brunialti, venendo inserita effettivamente tra i regimi politici esistenti.

Gli aggettivi 'presidenziale', 'costituzionale' e 'parlamentare' indicano dunque forme di governo diverse.

Il 'governo presidenziale' americano era ben noto ai nostri osservatori fin dalle decadi precedenti come quella forma in cui si attuava una separazione meccanica dei poteri, infatti Arangio Ruiz ricorda che «il Presidente nord-americano dirige quel vastissimo paese indipendentemente dalla volontà del Congresso, di cui desidera, ma non gli occorre l'obbligo, di ottenere il consenso»³.

Gli stessi aggettivi 'costituzionale' e 'parlamentare' ormai indicano in maniera consolidata due assetti di governo distinti. In particolare il sintagma 'governo costituzionale' presenta due accezioni notevoli.

In maniera generale, come sottolinea Arangio Ruiz, esso indica ogni assetto politico-costituzionale in cui gli atti che vengono adottati sono conformi alla costituzione. In questa accezione l'aggettivo indica una forma politica in cui gli atti emanati da una certa autorità sono legali, in poche parole si fa riferimento allo "Stato di diritto". Ecco dunque che tutti e tre i

¹ G. Arangio Ruiz, *Governo parlamentare o governo costituzionale?*, in «Il Filangieri», 24 (1899), n.8, pag. 481-494. La citazione si trova a pag. 482. Il corsivo è nostro.

² In *Elementi di scienza politica*, [1896], Torino, UTET, 1982, pag. 843-844, a proposito delle forme di governo Mosca scrive in una nota dell'ultimo capitolo: « Rammentiamo fin da ora, per qualcheduno che non lo ricordasse, come recentemente fra gli scrittori di diritto pubblico e fra coloro che si occupano di politica militante sia prevalso l'uso, specialmente in Italia, di chiamare *governi costituzionali* quelli nei quali il presidente del Consiglio o Gran Cancelliere e i ministri che dirigono il poter esecutivo non cambiano per i voti contrari della Camera dei rappresentanti, ma solo per iniziativa del Capo dello Stato, come avveniva segnatamente in Germania, mentre *governi parlamentari* sarebbero quelli in cui il presidente del Consiglio e i ministri sono nominati dal Capo dello Stato, ma presentano le loro dimissioni ogni volta che perdono la maggioranza nella Camera elettiva, come è uso quasi costante, ad esempio, in Inghilterra, in Francia e in Italia. In questi paesi, secondo alcuni scrittori, il Gabinetto viene ad essere un comitato della maggioranza della Camera elettiva. Vi sarebbe pure un terzo tipo di governo rappresentativo, quello *presidenziale*, che è in vigore negli Stati Uniti d'America, nel quale il potere esecutivo non si modifica secondo i voti della Camera bassa, il Capo dello Stato è elettivo e si rinnova e inoltre lo Stato è ordinato secondo il sistema federale.»

Tale visione rimarrà sostanzialmente immutata anche nel 1923, quando l'autore darà alle stampe una seconda edizione degli *Elementi* rivista ed ampliata.

³ G. Arangio Ruiz, *Governo parlamentare o costituzionale?*, opera citata, pag. 482.

suddetti tipi di regime rappresentativo possono dirsi anche ‘costituzionali’.

In una accezione più specifica invece il ‘governo costituzionale’ indica quella particolare forma di governo tipicamente mittel-europea in cui il potere «si impersona nel Principe, capo esclusivo del Governo; egli ne stringe l’indirizzo nelle sue mani»¹ e lo esercita in maniera indiretta tramite il *suo* cancelliere, forte della sua legittimazione divina, tradizionale e militare. Mentre nella decade precedente si tendeva a confondere le due accezioni (infatti in tedesco sempre di ‘Monarchie constitutionelle’ si parla), adesso invece si adottano degli espedienti linguistici per distinguerle.

Infatti per indicare il ‘regime costituzionale’ (forma di governo) si utilizzeranno sintagmi quali regime/governo/sistema ‘costituzionale puro’, ‘puramente costituzionale’, ‘costituzionale semplice’, ‘semplicemente costituzionale’, ‘puramente rappresentativo’ (più raro), oppure, come fa Arangio Ruiz nella citazione, al sintagma ‘governo costituzionale’ si affiancherà una specificazione geografica (Impero Germanico, Prussia, ecc.).

Per quanto riguarda il ‘governo parlamentare’, abbiamo visto come esso si sia affermato nel linguaggio comune con delle *nuances* negative e solo grazie all’intervento di eminenti giuristi, Vittorio Emanuele Orlando in primis, abbia acquisito un significato, se non nettamente positivo, almeno neutro.

Proprio a riguardo del sistema parlamentare, e del caso italiano in particolare, le riflessioni lessico-concettuali si fanno particolarmente interessanti.

In Italia la percezione dello squilibrio del sistema politico-costituzionale ancora una volta contribuisce in maniera decisiva a mettere in moto quel processo che più volte abbiamo definito di *specificazione lessicale*. Tuttavia in questo frangente, a livello giuridico-dottrinale, lo squilibrio non viene più discusso facendo riferimento alla sovranità, come succedeva nella decade passata, dato che ormai la maggioranza dei giuristi, seguendo il metodo orlandiano, attribuisce la sovranità stessa al soggetto unico dello Stato-persona.

Nel contesto degli anni Novanta quindi lo sbilanciamento del sistema viene interpretato come una vera e propria lotta per il controllo dell’*indirizzo politico*. In particolare in questa decade, ma anche negli anni successivi, si assiste al confronto serrato tra Governo e Parlamento, i due pilastri dell’impalcatura statale.

Il Parlamento, ed in particolare la Camera dei Deputati, viene presentato come l’organo onnipotente che ha inclinato per primo la bilancia dei poteri dalla sua parte e si preoccupa di considerare il Gabinetto come un suo “comitato esecutivo”. Al contrario il Governo si percepisce come vittima di questa situazione e cerca di rafforzarsi per controbilanciare lo strapotere della Camera. Infatti seguendo anche la strada aperta precedentemente da Gladstone e battuta anche da Orlando, il Gabinetto dovrebbe presentarsi come una *clearing house* neutra, non-politica, non soggetta alle decisioni partigiane della maggioranza dell’assemblea rappresentativa, ma dovrebbe indicare esso stesso una linea politica volta a soddisfare interessi generali e non gli interessi particolari della sola parte del paese che si rispecchia nella maggioranza.

E’ la percezione dello squilibrio che favorisce in un certo senso proprio il passaggio da un ‘government by discussion’ ad un ‘government by decision’.

In questo periodo è indubbio che la compagine governativa si sia rafforzata tramite vari tipi di “blindatura”, tuttavia è necessario specificare due punti fondamentali.

Per prima cosa bisogna dire che l’approdo al ‘government by decision’ non è che la

¹ Ibidem.

conseguente risposta dell'Esecutivo allo strapotere della Camera rappresentativa: è l'assemblea rappresentativa che per prima ha incrinato e rotto l'equilibrio del sistema e quindi il Gabinetto si è dovuto adeguare a questa situazione "per sopravvivere" a livello istituzionale. In secondo luogo facciamo notare che, sebbene a noi contemporanei il rafforzamento dell'esecutivo appaia evidente, nell'opinione comune del periodo solo molto tardi alcuni osservatori riusciranno a rendersi conto dell'effettiva forza del Governo. Al contrario, per la maggior parte dei commentatori, il Governo mantiene un ruolo subalterno rispetto a quello del Parlamento ed in particolare rispetto a quello della Camera rappresentativa. La cosiddetta "onnipotenza parlamentare" è riscontrabile particolarmente anche nel caso italiano. Scrive lo stesso Arangio Ruiz a proposito dei governi parlamentari:

«questi vivono alla mercé del Parlamento, anzi dell'assemblea che ha la preminenza nella funzione ispettiva politica: la Camera dei deputati: questa ordinariamente crea i ministeri, essa sempre ha facoltà di mantenerli in ufficio.»¹.

Vittorio Emanuele Orlando con i suoi studi, oltre a sistematizzare il problema della sovranità, aveva proposto anche un modello ben preciso di assetto costituzionale dando il la ad una concezione positiva del governo di Gabinetto. Egli aveva ponderato una forma bilanciata di governo parlamentare dove l'equilibrio era riscontrato nel fatto che l'indirizzo politico fosse dettato sia alla Camera che al Sovrano. In questo modello era perfettamente legittimo che la Camera con la sua maggioranza, determinasse la vita dei Ministeri, purché dall'altra parte essi avessero anche la fiducia del Sovrano, il quale forniva il fondamento giuridico di tutto l'impianto costituzionale "spoliticizzando" il Gabinetto.

Tuttavia è l'esorbitanza, il "tralignment" delle funzioni dell'organo rappresentativo che preoccupa gli osservatori italiani e mette in crisi il modello orlandiano. Non solo la Camera rappresentativa tiene in scacco il Ministero (sono moltissime le crisi extraparlamentari nelle quali le compagini ministeriali cadono effettivamente per uno spostamento di forze nelle maggioranze che le sorreggono) e rigetta i suoi stessi provvedimenti (nel periodo 1861-1902 circa il 38% dei progetti di legge presentato dallo stesso governo non si trasformerà in legge²), ma essa si permette anche di "imporre" al Re gli stessi Ministri. Ma ciò che è peggio è che la Camera è ammantata da un clima generale di sfiducia poiché si criticano sia lungaggini e imprecisioni nella funzione legislativa, sia la natura stessa dei deputati: personaggi senza scrupoli morali, che non hanno principi politici ben definiti, inclini alla corruzione e al clientelismo, che si preoccupano più di curare interessi personali che interessi di portata generale. Il Governo, se vuole mantenersi in carica, deve venire a patti con questi "loschi figuri" e distribuire prebende, affinché costoro si dichiarino "ministeriali" ed ingrossino le file della maggioranza. Insomma da una parte la Camera "traligna" perché vuole imporre un suo indirizzo politico rispetto al Gabinetto (e al Sovrano), ma l'eterogeneità nella composizione della maggioranza spesso non riesce a palesarlo chiaramente; dall'altra parte il Gabinetto cerca di mantenere una condotta autonoma dalla maggioranza.

Il Governo appunto nell'opinione comune di fine secolo si trova in una situazione subordinata rispetto all'"onnipotenza parlamentare" e si difende come può dagli assalti della maggioranza: si arroga la facoltà legislativa tramite un uso frequente dei decreti-legge, manipola le elezioni

¹ Ibidem.

² F. Cammarano, *Storia dell'Italia liberale*, opera citata, pag. 282.

tramite i prefetti, si infiltra nell'amministrazione pubblica.

Naturalmente se la Camera si fa onnipotente e il Gabinetto fa di tutto per contrastarla, gli altri organi costituzionali risentono di questi sbilanciamenti: il Senato e la Corona sembrano aver perso il lustro (e le prerogative) di cui godevano alcuni decenni addietro. Infatti alla fine del secolo, vi è anche chi, come Sonnino, vorrebbe che il Sovrano *ritornasse* a ricoprire un ruolo attivo e a imporre un suo indirizzo politico, anche a costo di abbandonare il sistema parlamentare.

Tutto ciò ovviamente ha delle ripercussioni sulla nostra storia lessico-concettuale.

Se nel decennio precedente uno squilibrio nei poteri costituzionali aveva portato a distinguere i regimi 'rappresentativi-costituzionali' dai regimi 'parlamentari', negli anni Novanta la percezione della degenerazione del sistema viene indicata con il lemma 'parlamentarismo', il quale si distingue dal retto governo parlamentare così concepito da Orlando e Brunialti. Il tema è affrontato da Arangio Ruiz nella sua famosa prolusione:

«Il parlamentarismo, è parso tutt'uno con la forma parlamentare di Governo, mentre la parola ha significato dispregiativo, e vuol indicare i difetti che derivano ad opera di Parlamenti, non compresi, in tutti i loro atti o in tutti i loro membri, degl'interessi generali dello Stato, della rettitudine ed onestà nel disimpegno dell'alto ufficio. Di parlamentarismo non si discuterebbe in Inghilterra; se ne discute in Francia, e meglio che in Francia in Italia, perché nei nostri paesi latini la forma del Governo rivela difetti ad essa inerenti in un grado più alto.

Il parlamentarismo segna una infermità, una corruzione, magari una degenerazione del sistema »¹.

'Parlamentarismo' dunque si presenta come un lemma con accezioni diverse.

Tra gli anni Settanta e Ottanta 'parlamentarismo' viene per lo più impiegato come sinonimo di 'governo parlamentare'. Negli anni Novanta questa accezione rimane sotto traccia, si attenua, mentre emerge con forza una seconda accezione per cui tale lemma viene ad indicare la degenerazione del sistema, vedremo poi più specificatamente come e con quali caratteristiche.

Infatti lo squilibrio dell'impalcatura costituzionale implica varie sfaccettature: l'effetto più evidente è lo strapotere della camera rappresentativa e il " vittimismo" del governo, ma si insiste ancora una volta su quelli che nel capitolo precedente abbiamo definito "i mali del sistema" ovvero il trasformismo, la scarsa rappresentatività, il clientelismo, la corruzione, un eccessivo statalismo, uno smisurato accentramento amministrativo ecc.

Il 'parlamentarismo' viene evocato soprattutto nel discorso comune, su riviste e periodici, mentre l'intelligenza giuridica si dimostra sin da subito riluttante ad usare questo termine nelle proprie disquisizioni tecniche e specialistiche: ancora una volta il filone della "letteratura antiparlamentare" che si sviluppa negli anni Novanta (e prosegue anche nel nuovo secolo) costituisce una risorsa importantissima per la nostra storia lessico-concettuale.

Se la percezione comune è quella di un 'parlamentarismo' dilagante, come arginarlo? Considerando l'architettura costituzionale non più in equilibrio, è logico pensare a tecniche per rivitalizzare gli altri organi del sistema in funzione frenante rispetto allo strapotere della Camera elettiva. In questo senso devono essere lette sia le proposte di riforma del Senato, sia l'intenzione di un *ritorno* all'interpretazione letterale dello Statuto Albertino con un conseguente cambio di regime politico (dal 'parlamentare' al 'costituzionale puro') e il potenziamento della prerogativa regia. Sul primo caso, non andato a buon fine, non ci

¹ G. Arangio Ruiz, *Governo parlamentare o costituzionale?*, opera citata, pag. 490.

soffermeremo rimandando ad una letteratura piuttosto nota¹. La seconda eventualità invece, innescata nel 1897 dall'articolo *Torniamo allo Statuto*², attribuito poi a Sidney Sonnino, merita un'analisi più approfondita, in quanto non solo può essere annoverata tra i tentativi di blindare l'azione governativa restituendo parte dell'indirizzo politico proprio al Sovrano, ma innesca un dibattito profondo tra i vari attori dell'agone politico.

Tuttavia neanche la proposta sonnininiana verrà accolta, naufragando tragicamente tra i flutti della cosiddetta "crisi di fine secolo", che culmina con i tentativi di svolta autoritaria del governo Pelloux e con il regicidio di Monza nel luglio 1900.

Di fatto si andrà avanti a "passo di gambero", visto che per arginare lo strapotere della Camera anche nell'età giolittiana verranno riproposte dinamiche trasformistiche, ma con alcune nuove varianti.

A mio avviso anche nell'età giolittiana la "cultura dell'esecutivo" è prevalente rispetto alla "cultura del legislativo", tuttavia nell'*opinio communis* persiste ancora fortissima l'idea che la Camera dei Deputati tenda ad avere un ruolo preminente nel sistema, ma, è questa la grande differenza con il decennio precedente, si comincia a rendersi conto più convintamente che anche il Gabinetto si è effettivamente potenziato e può in definitiva avere la forza di imporre un indirizzo politico. Infatti l'Esecutivo, se dotato di una forte maggioranza, può avere un ruolo decisivo: è con una maggioranza solida e accondiscendente che può realizzarsi compiutamente il 'government by decision'.

Che il Gabinetto anche in età giolittiana abbia messo a punto degli ulteriori espedienti per blindare l'azione governativa penso sia innegabile. Ricordiamo alcuni mezzi per avvalorare questa tesi: il regio decreto n. 466 del 1901 che rafforza la figura del presidente del consiglio³; l'iniziativa legislativa si trova saldamente nelle mani del governo, anche grazie al mai sopito ricorso ai decreti-legge⁴; persiste ancora l'uso partigiano dei prefetti per la manipolazione delle elezioni politiche; inoltre si pratica un larghissimo uso della proroga per le sessioni della Camera (Roberto Martucci ci spiega che nel periodo 1902-1913, cioè in circa 11 anni, la Camera dei Deputati tiene soltanto 1568 sedute, che sommate tutte insieme sono pari a circa quattro anni continuativi di lavori a fronte di sette anni di chiusura⁵); a ciò vanno aggiunti gli atteggiamenti del nuovo Presidente del Consiglio Giolitti: egli non ha mai comportamenti "cancelliereschi", tuttavia si preoccupa di costruire, grazie alla sua influenza personale, maggioranze "docili" e "sonnolente" che avallino l'azione del Gabinetto. Lo stesso Giolitti davanti all'assemblea rappresentativa ha atteggiamenti sprezzanti nei momenti di crisi: preferisce dimettersi quando quelle stesse maggioranze non sono più disposte ad assecondarlo (e nel frattempo lasciare momentaneamente il potere ad un suo "delfino", se la crisi è ricomponibile, o ad un suo nemico in attesa che "si bruci", se la crisi è particolarmente profonda), per tornare poi in sella nei momenti più favorevoli.

¹ N. Antonetti, *Gli invalidi della Costituzione: il Senato del Regno 1848-1924*, Roma, Laterza, 1992; sulla tentata riforma del Senato portata avanti da Giorgio Arcoleo si veda: L. Borsi, *Classe politica e costituzionalismo: Mosca, Arcoleo, Maranini*, Milano, Giuffrè, 2000.

² Un Deputato [Sidney Sonnino], *Torniamo allo Statuto*, in «Nuova Antologia», 151(1897), pag. 9-28, oggi ristampato in Id., *Scritti e discorsi extraparlamentari*, a cura di B. F. Brown, Bari, Laterza, 1972, vol. I, pag. 575-597.

³ E. Rotelli, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri: il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia 1848-1948*, Milano, Giuffrè, 1972.

⁴ A. Aquarone, *L'Italia giolittiana*, Bologna, Il Mulino, 1988, pag. 452 sgg.

⁵ R. Martucci, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, Carocci, 2002, pag. 83.

Sono ancora una volta le pratiche trasformistiche che caratterizzano il sistema italiano nell'età giolittiana, anche se più che di trasformismo, di fronte allo statista di Dronero si parla di neo-trasformismo¹. Infatti le maggioranze giolittiane, di matrice piuttosto conservatrice, sono molto eterogenee, ma sono tenute insieme dalla personalità di Giolitti, che funziona come un vero e proprio fulcro di aggregazione.

L'azione neo-trasformista giolittiana è sì funzionale a blindare il sistema, ma gli "esclusi" sono sempre meno: in nome dell'empirismo, del praticismo, del pragmatismo e della politica di compromesso, si ministerializzeranno i radicali, si tenterà (invano) di ministerializzare i socialisti riformisti ed infine si arriverà ad accettare, grazie al patto Gentiloni, anche l'appoggio dei cattolici. Tutto ciò nel tentativo di portare avanti una politica governativa volta ad attuare riforme (le leggi speciali per il Mezzogiorno, la statalizzazione delle ferrovie, la conversione della rendita, l'introduzione del suffragio universale maschile, la creazione del monopolio statale delle assicurazioni sulla vita) per trasformare lo Stato liberale in uno Stato democratico, cercando di venire incontro ai bisogni della società di massa (ciò nonostante però lo Stato si manterrà sempre neutrale nei conflitti tra capitalisti e proletari).

Queste dinamiche istituzionali si riverberano ancora una volta sul lessico politico.

Anche in età giolittiana si discute di 'parlamentarismo': lo si nomina però con una certa rassegnazione. Difficile trovare quelle caustiche requisitorie contro la degenerazione del sistema tipiche degli anni Novanta: il lemma ha ancora una accezione palesemente negativa, ma i commentatori sembrano aver ormai accettato lo stato delle cose. Contro le istituzioni parlamentari vi è un discredito generale: il 'parlamentarismo' ormai non riguarda più soltanto la realtà italiana e francese, ma è arrivato anche in Inghilterra, dove, in seguito all'approvazione del Parliament Act del 1911, la Camera dei Lord è stata nettamente depotenziata e la bilancia dei poteri risulta definitivamente compromessa²; inoltre tutto ciò va inserito in un clima di più ampia crisi dello Stato liberale, percepita da eminenti giuristi quali Santi Romano³.

Nel contesto del primo Novecento il lemma 'parlamentarismo' veicola due tendenze: da una parte vi sono gli irriducibili che continuano a vedere nel 'parlamentarismo' stesso lo strapotere della Camera e la debolezza dell'Esecutivo; dall'altra parte vi sono coloro che al termine 'parlamentarismo' associano contemporaneamente l'"onnipotenza della camera elettiva" e l'"onnipotenza del Ministero", qualora esso riesca a mantenersi in piedi stabilmente grazie ad una forte maggioranza.

Soltanto i detrattori di Giolitti, conservatori e socialisti, riscontreranno nelle dinamiche istituzionali di inizio secolo una netta prevalenza dell'Esecutivo rispetto alla camera rappresentativa. In questi casi non si parlerà di 'parlamentarismo' ma di 'dittatura parlamentare', di 'tirannia' o di 'giolittismo' per indicare l'ascendente personale (e i metodi poco ortodossi) che lo stesso Presidente del Consiglio aveva nei confronti della Camera.

Secondo Emilio Gentile⁴ e Alberto Aquarone⁵ richiamarsi alla 'dittatura parlamentare' è

¹ L. Salvatorelli, *Giolitti*, in «Rivista storica italiana», LXII (1950), pag. 497-532.

² F. Cammarano, *Il modello costituzionale inglese nell'Italia liberale*, in *Le costituzioni anglosassoni e l'Europa. Riflessi e dibattito tra '800 e '900*, a cura di E. Capozzi, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002, pag. 107-120.

³ a questo proposito si veda: *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, a cura di A. Mazzacane, Napoli, Liguori, 1986.

⁴ E. Gentile, *Le origini dell'Italia contemporanea: l'età giolittiana*, Roma, GLF editori Laterza, 2003.

⁵ A. Aquarone, *L'Italia giolittiana*, opera citata.

eccessivo, è un luogo comune, tuttavia per lo stesso Aquarone è innegabile «questa tendenza alla progressiva accentuazione del ruolo e della sfera d'influenza del governo nel determinare l'indirizzo politico generale»¹ che si manifesta proprio rispetto all'azione del Parlamento.

Insomma nonostante il Gabinetto abbia un ruolo propulsivo nella vita politica italiana, specialmente per tentare di risolvere la cosiddetta "questione sociale", la vulgata comune è concorde nel riconoscere nell'"onnipotenza parlamentare" un tratto distintivo della politica italiana anche alle soglie della prima guerra mondiale.

La convinzione diffusa di una Camera rappresentativa dominante rispetto ad un Esecutivo che troppo spesso si trova in sua balia avrà risvolti a dir poco tragici. L'apertura verso un uomo forte che a suo dire avrebbe potuto fare di quell' « Aula sorda e grigia un bivacco di manipoli »² può essere vista in questa ottica anche come estremo tentativo per porre rimedio all'irrisolvibile fenomeno del 'parlamentarismo', attribuendo definitivamente il potere di indirizzo politico al solo Esecutivo ed in particolare al Capo del Governo.

In virtù della chiave di lettura di lungo periodo che abbiamo fornito, il capitolo sarà strutturato in tre paragrafi.

Il primo paragrafo illustra le disfunzioni del sistema parlamentare italiano in sé e a confronto con il sistema parlamentare per eccellenza: quello inglese. Vedremo come queste disfunzioni portino gli osservatori a considerare il sistema parlamentare italiano degenerato, "deviato" rispetto alla norma: da qui la necessità di indicarlo con un lemma *ad hoc*: 'parlamentarismo'.

Il secondo paragrafo è diviso in due parti: nella prima metteremo in luce le caratteristiche del sistema degenerato definito 'parlamentarismo'; nella seconda invece seguiremo il dibattito intorno alla proposta di Sidney Sonnino, nata per cercare di risolvere alcuni degli aspetti del 'parlamentarismo' stesso.

Nel terzo paragrafo invece analizzeremo le accezioni che il lemma 'parlamentarismo' acquisisce nell'età giolittiana.

4.1 Il governo parlamentare tra la fine degli anni Ottanta e i primi anni Novanta

Dopo la morte di Agostino de Depretis, nell'agosto del 1887 diventa Presidente del Consiglio Francesco Crispi, già ministro dell'interno nel precedente governo. Il clima che si respira nel Paese è teso: ad una crescente insoddisfazione per un ruolo marginale dell'Italia in politica estera si somma una instabilità anche sul fronte interno. La crisi economica profonda, dovuta soprattutto alla congiuntura internazionale negativa, causa fermento e disordini, elementi favoriti dalla incipiente politicizzazione del movimento operaio e contadino. La maggioranza ereditata dallo statista lombardo Depretis sembra ormai in crisi, per cui la realizzazione delle cosiddette riforme della "seconda unificazione amministrativa" rappresentano un successo per l'ex garibaldino Crispi.

Dal punto di vista della nostra storia lessicale la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni

¹ Ivi, pag. 452.

² B. Mussolini, citazione dal discorso di insediamento del Presidente del Consiglio dei Ministri, pronunciato il 16 novembre 1922 alla Camera dei Deputati, raccolto in B. Mussolini, *Opera Omnia*, a cura di Eduardo e Duilio Susmel, Firenze, La Fenice, 1956, vol. XIX, pag. 15 sgg.

Novanta costituiscono un periodo di “bonaccia”, ma la calma si sa, precede la tempesta.

Il ‘governo parlamentare’ grazie all’intervento di insigni giuristi aveva perduto quelle sfumature negative con cui inizialmente il sintagma si era affermato nel linguaggio comune. Tuttavia ad un decennio di distanza dalle primissime denunce, “i mali del sistema” permangono: esso non è percepito in equilibrio e, nonostante gli sforzi del Governo per blindare la sua azione, nell’immaginario collettivo sembra ancora una volta la Camera ad avere un ruolo preminente.

Per descrivere la situazione politico-costituzionale in questo frangente si continuerà ad usare il lemma ‘governo parlamentare’, poi però si comincerà ad impiegare un vocabolo *ad hoc* che denota la degenerazione del regime parlamentare rettamente inteso: ‘parlamentarismo’.

Ripercorriamo gradualmente questa strada in discesa.

Nel 1889 Domenico Zanichelli dà alle stampe il suo saggio *Del Governo di Gabinetto* in cui si propone di «studiare le condizioni necessarie affinché l’istituto politico caratteristico della costituzione inglese, conosciuto con il nome di Gabinetto, possa vivere e prosperare negli altri paesi civili»¹. Infatti come ormai è universalmente noto «il sistema parlamentare, meno che in Inghilterra, ha gravi difetti, e produce gravissimi inconvenienti»². Nonostante Zanichelli si definisca un grande sostenitore del regime parlamentare, il confronto tra il governo parlamentare inglese e il governo parlamentare in ambito continentale (specialmente in Italia) è a dir poco impietoso: da un lato persiste l’idealizzazione dell’esperienza inglese, dall’altro la situazione che si è venuta a creare sul suolo europeo è molto peggiore rispetto al modello originale.

A differenza di ciò che sostiene Vittorio Emanuele Orlando, per Zanichelli il ‘governo di gabinetto’ ha un carattere essenzialmente politico e non giuridico. Infatti «nessuna legge regola quest’organo importantissimo dello Stato moderno»³: ciò ha dei risvolti significativi per il suo sviluppo.

In Inghilterra il governo parlamentare si è affermato quando l’organizzazione amministrativa si era già consolidata per cui, nonostante l’origine politica del Gabinetto, l’amministrazione stessa è sempre rimasta al riparo da influenze partigiane. Inoltre neanche in seguito si è assistito ad una sorta di infiltrazione del governo nell’amministrazione poiché sul suolo inglese sono riscontrabili sia un forte senso delle autonomie locali (che si concretizza nel decentramento e nel self-government), sia perché i cittadini sono gelosamente orgogliosi della loro libertà individuale e non sentono il bisogno di chiedere protezione e aiuti allo Stato. Oltremanica l’allargamento graduale del suffragio, non solo ha impedito la nascita di partiti “extralegali”, ma ha anche rafforzato fazioni e compagini politiche “legali”. Le forze legali si trovano rappresentate in Parlamento dalla parte migliore della classe dirigente, così da poter affermare che essa rispecchia fedelmente l’opinione pubblica.

Sul continente europeo l’instaurazione del regime parlamentare è stata molto più difficoltosa. Innanzi tutto perché esso è nato *ex abrupto*: dall’assenza di assemblee rappresentative nei regimi assolutistici si passa, tramite la concessione di statuti, all’instaurazione di un regime «rappresentativo puro» a cui per una specie di «casistica curiale» si sovrappone il ‘governo di gabinetto’, non previsto da quelle Carte e Statuti⁴. A questo “doppio salto” va aggiunta

¹ D. Zanichelli, *Del governo di Gabinetto*, Bologna, Zanichelli, 1889, pag. III.

² Ivi, pag. VII.

³ Ivi, pag. 5.

⁴ Ivi, pag. 10-11.

l'inadeguatezza dell'amministrazione: «nel continente europeo l'amministrazione dello Stato non solo si era consolidata [...], ma aveva assunto dimensioni troppo vistose perché la classe politica libera, arrivando al potere, non corresse il rischio di esserne assorbita o non fosse tentata di servirsene ai suoi scopi speciali»¹. Da ciò derivano due mali del governo di gabinetto odierno: l'infiltrazione della politica nell'amministrazione, che si concretizza con forme più o meno velate di clientelismo; pericolose «ingerenze dell'amministrazione nella politica», che favoriscono lo sviluppo di una burocrazia ipertrofica. Nei governi di gabinetto continentali infatti «la così detta burocrazia è onnipotente e regola tutto»², al punto che «i ministri si trovino in balia dei loro impiegati, appena giungono al potere, e debbono venir a patti o implicitamente o esplicitamente non importa, con essi e sacrificare loro in tutto o in parte il programma che si erano prefissi nell'assumere il potere»³.

Oltre ad un eccessivo accentramento, i governi di gabinetto sul suolo continentale si distinguono anche per la mancanza di partiti. Un allargamento del suffragio introdotto troppo velocemente non ha permesso la cristallizzazione di *cleavages* ben definiti «perciò i partiti come non esistono in fatto nel paese non esistono nelle Camere»⁴. Ciò va a detrimento del Governo: non essendoci confini ben definiti tra maggioranza e opposizione, il Gabinetto si trova in una posizione precaria ed è costretto ad usare mezzi più o meno leciti per legare a sé deputati svincolati da "laccioli ideologici", i quali, non potendo rappresentare l'opinione pubblica che si trova al di fuori del Parlamento, tendono a soddisfare invece i propri interessi personali.

Zanichelli tratteggia una posizione di inferiorità del Gabinetto rispetto alla Camera elettiva, quella che in altre occasioni non si è esitato (e del resto non si esiterà neanche in futuro) a definire "onnipotenza parlamentare"⁵:

«il governo di Gabinetto si trova esposto a tutte le fluttuazioni dell'opinione pubblica; e le camere impotenti a formare e sostenere un Ministero [per l'assenza di partiti ben definiti], sono solo buone ad abatterlo, quando non preferiscono asservirsi ad esso. E il Gabinetto si trova di fronte alla Camera in una posizione infelicissima, perché non vi ha né amici, né oppositori certi, sente di essere esposto ogni momento a sorprese, non è libero nella sua azione; per governare liberamente le regioni superiori della politica i ministri si fanno servi dei deputati nelle cose d'ordine amministrativo con grave danno della

¹ Ivi, pag. 11-12.

² Ivi, pag. 14.

³ Ivi, pag. 15.

⁴ Ivi, pag. 34.

⁵ Nel 1887 sulla «Rassegna di scienze sociali e politiche» (anno V, vol. I, fascicolo CV), Zanichelli pubblica l'articolo *Il partito liberale storico in Italia*. Molti dei problemi dell'Italia odierna secondo l'autore derivano proprio dall'"onnipotenza parlamentare" che inquadra così: « tutto il potere politico è concentrato in un'assemblea eletta, la quale si crede sul serio padrona assoluta del Governo per investitura avutane dal popolo nei comizi. Questa investitura dà ad essa una superbia ed una smania d'ingerenza straordinaria, e non all'assemblea solo, ma ad ogni singolo suo membro, il quale si crede anch'esso sovrano. Ora da tutto ciò nascono parecchi e gravi inconvenienti. Per ciò che ha riguardo all'amministrazione, essa non funziona, perché ad ogni passo inceppata e traviata dalle ingerenze parlamentari; per ciò che ha riguardo al governo o al Ministero, neppure esso può tenersi sulla via diritta, perché occupatissimo ad accontentare i deputati e la Camera, spinto a nuove spese, impossibilitato alle economie; per ciò che ha riguardo infine alla azione legislativa vera e propria, la Camera non vuol cedere neppure un atomo della sua pretesa sovranità, quindi discussioni lunghe, noiose, confuse, sempre ricominciate, mai condotte alla fine e, come risultato, leggi discordanti, mal formulate, fomite continuo a liti e a questioni. E tutto questo perché la Camera crede di essere la padrona dello Stato e di poterne disporre a sua voglia.».

cosa pubblica, come ognuno vede.»¹.

Nonostante tutte queste disfunzioni Zanichelli arriva a concludere che «quello di Gabinetto è sempre il governo migliore, e al di fuori di esso non c'è altra via di scampo se non cadendo o nel dominio regio o nell'assolutismo democratico»². Il governo parlamentare (in forma monarchica) si dimostra la miglior forma di governo perché «è la caratteristica dell'epoca» e sostituirlo significherebbe andare «contro allo spirito del tempo»; inoltre «mantiene negli stati la libertà politica» e soprattutto permette la risoluzione pacifica degli eventuali conflitti costituzionali che possono venirsi a creare tra il Gabinetto e le assemblee.

Zanichelli ammette le criticità della forma di governo parlamentare, ma nella sua concezione il governo parlamentare continentale non è una versione degenerata di quello inglese, semplicemente «i paesi continentali d'Europa applicarono il sistema del Gabinetto nella sua forma esteriore senza poter riprodurre le condizioni naturali di esso»³ che invece erano proprie del caso inglese.

Cosa fare di fronte a tutto ciò? Le disfunzioni di quello che Zanichelli continua a chiamare 'governo parlamentare' o 'governo di Gabinetto' non sono irrimediabili, ma superabili grazie ad una positiva influenza della Corona.

Il Re può supplire all'inesperienza della classe dirigente; può facilitare il decentramento continuando a rappresentare egli stesso l'unità nazionale; si fa interprete dell'opinione pubblica; ha un ruolo moderatore che elimina la partigianeria del "governo di partito"; soprattutto la sua azione è imprescindibile nella legittimazione dell'Esecutivo, specialmente quando la Camera non è in grado di indicare un indirizzo politico chiaro:

«solo il monarca può facilitare quegli aggruppamenti di deputati atti a formare una maggioranza che sarà inorganica, debole, infida, ma che pure basterà a mantenere in vita un Gabinetto o a sostituirne un altro vitale quando il primo sia caduto. L'anarchia delle camere legislative che è lo scoglio più pericoloso dei governi parlamentari, può essere tolta o diminuita solo dalla monarchia.»⁴.

Anche a livello più "divulgativo" si riscontrano evidenti discrasie nel panorama italiano. Lo si evince dall'articolo *La crisi del sistema parlamentare e i partiti politici in Italia*⁵, pubblicato anonimo sulla «Nuova Antologia» nello stesso periodo dell'opera di Zanichelli, ma in parziale controtendenza rispetto all'analisi del giurista.

L'autore ci presenta le storture di quell'impianto che continua a definire con vari sintagmi quali 'sistema parlamentare', 'gabinetto parlamentare', 'istituzioni parlamentari', considerando sia «il contegno del Parlamento rispetto al Governo», sia il comportamento «del governo rispetto al Parlamento»⁶.

Per quanto riguarda il Parlamento, si può dire che ormai il Senato «non è certamente in grado di fare una vigorosa opposizione al Governo»: il suo spirito di corpo è venuto meno perché «i veterani delle antiche battaglie» sono stati rimpiazzati da «pubblici funzionari», competenti ma comunque debitori nei confronti del Governo.

¹ Ivi, pag. 34-35.

² Ivi, pag. 56.

³ Ivi, pag. 55.

⁴ Ivi, pag. 105.

⁵ P., *La crisi del sistema parlamentare e i partiti politici in Italia*, in «Nuova Antologia», 110(1890), pag. 65-82.

⁶ Ivi, pag. 66.

Per quanto riguarda l'altro ramo del Parlamento, a detta del nostro commentatore, coloro che sono inclini alle esagerazioni lo possono definire «una anticamera di postulanti», tuttavia l'autore stesso, più che sulla onnipotenza della Camera, insiste sul discredito che chi siede sui banchi di Montecitorio tende a gettare sull'intera istituzione. I deputati sono eternamente coinvolti in dinamiche trasformistiche che non solo rendono difficile distinguere conservatori e liberali, ma talvolta anche la stessa maggioranza e opposizione: la maggior parte di loro è inserito in fitte reti clientelari, sempre inclini al compromesso con la controparte. Inoltre il fatto che molti deputati lascino la propria carica in quanto scelti per assumere altri incarichi («prefetture, posti diplomatici, grasse sinecure») a mo' di ricompensa, non fa che gettare altro disprezzo sull'intero istituto.

E' vero che talvolta nel Parlamento italiano si è abusato del diritto di interrogare e interpellare il governo, ma, passando dalla descrizione del potere legislativo a quella della gestione del potere esecutivo, il nuovo corso crispino, in linea con i dettami dello Stato moderno, si presenta «autoritario, invadente, burocratico»¹. La crisi del sistema parlamentare dunque passa anche dagli atteggiamenti, dagli sgarbi, del Gabinetto e dei suoi componenti nei confronti degli altri organi ed istituzioni. L'autore individua almeno tre episodi simbolo dell'esorbitanza del Governo rispetto alle sue normali funzioni.

L'atteggiamento del Presidente del Consiglio è mutato: egli non si presenta più come un *primus inter pares*, ma come un *primus super pares*: sembra quasi di essere usciti dal governo parlamentare perché «l'onorevole Crispi esercita piuttosto verso i colleghi l'autorità d'un gran cancelliere o del presidente d'una repubblica americana e li tratta allo stesso modo come subordinati, quali funzionari che da lui dipendono gerarchicamente.»². La «natura impetuosa dell'onorevole Crispi», non amante delle lunghe discussioni, ci porta poi al secondo punto: il governo si sottrae alle interrogazioni e alle interpellanze della Camera con un rinvio imprecisato o con altri espedienti. Si tratta di qualcosa di molto grave se paragonato ancora una volta al caso inglese dove «si svolgono sino a quindici, venti, trenta interrogazioni per seduta, parlando de omnibus rebus et quibusdam aliis»³.

Infine l'autore ricorda il boicottaggio delle elezioni nelle provincie, portato avanti con precisione meccanica dai prefetti in seguito alle indicazioni governative.

Dunque è ormai assodato che il regime parlamentare presenta dei gravi squilibri tra i suoi organi che ne fanno presagire la crisi, tuttavia gli osservatori non tendono ancora a parlare né di degenerazione del sistema, né ad utilizzare un vocabolo apposito per indicare un sistema dove i caratteri della crisi contraddistinguono il sistema stesso.

L'autore dell'articolo si dimostra un osservatore particolarmente acuto del sistema costituzionale: non fermandosi alla superficiale "onnipotenza parlamentare", riscontrata dalla maggior parte degli osservatori, riesce a cogliere quel passaggio culturale dal 'government by discussion' al 'government by decision' descritto da Cammarano, accennato nell'introduzione del capitolo. Tuttavia la profondità dell'analisi dell'anonimo autore non sarà condivisa da altri commentatori del periodo, i quali tendono ad evidenziare il ruolo esorbitante della Camera rispetto a quello dell'Esecutivo.

Le elezioni del 1890 sono favorevoli alla compagine ministeriale ma, in seguito ad un diverbio a proposito della politica finanziaria tra Bonghi e Crispi, nel quale si contrapponeva le ragioni del

¹ Ivi, pag. 79.

² Ivi, pag. 68-69.

³ Ivi, pag. 72.

“partito delle economie” a quelle del “partito degli investimenti”, lo stesso Crispi è costretto a dimettersi.

Il nuovo governo presieduto da Rudinì si propone di risanare il bilancio statale e di portare avanti una politica estera moderata, tuttavia l’anticrispismo non è un collante sufficiente per mantenere insieme l’eterogenea maggioranza che lo sostiene, destinata ben presto a sfaldarsi.

L’incarico di formare un nuovo governo viene affidato a Giovanni Giolitti, già ministro delle finanze *ad interim* nel precedente governo Crispi.

Giolitti, appartenente alla sinistra moderata ma non crispina, cresciuto nella macchina burocratico-amministrativa dello Stato, si presenta come un “uomo nuovo” sulla scena politica, non potendo vantare neanche un ruolo di rilievo nelle vicende risorgimentali.

Il Parlamento lo accoglie con sdegno: invece di adottare la consuetudine del “sincero esperimento”, appena il nuovo governo si presenta alla Camera, viene messa in votazione una mozione di fiducia, fatto del tutto inedito per l’epoca¹: con ciò i deputati volevano censurare indirettamente il Re, convinti del fatto che Giolitti non fosse l’uomo adatto per traghettare il Paese in quel delicato frangente. La mozione viene approvata con soli nove voti di vantaggio e Giolitti decide di presentare le sue dimissioni al Sovrano. Umberto I le respinge, ma accetta di buon grado di sciogliere la Camera e di indire nuove elezioni per il novembre 1892.

Le elezioni del 1892, le prime che si svolgono con il ritorno al sistema maggioritario a doppio turno in collegi uninominali, confermano la maggioranza dei ministeriali. Il governo Giolitti può rimanere in carica, ma presto verrà travolto dalla scandalo della Banca Romana che contribuirà a far vedere ancora con più scetticismo le istituzioni parlamentari, colpevoli agli occhi dell’opinione pubblica di aver taciuto le gravi condizioni in cui versava l’istituto bancario per difendere interessi privati di politici e deputati influenti (probabilmente anche di esponenti della casa reale).

Per il giurista e alfiere dell’antiparlamentarismo Pietro Sbarbaro² (1838-1893) in questo precario frangente la «corruzione del governo parlamentare»³ è già in atto, infatti «l’ordinamento politico è infermo, corre gravi pericoli di pervertirsi, dove non si soccorra quella fortunata saggezza, quel provvido consiglio, che appresta in tempo i necessari rimedi»⁴. Sbarbaro individua «le malattie del Governo Parlamentare»⁵ non solo nell’«oltrappotenza del potere legislativo»⁶, che contribuisce «all’alterazione dell’equilibrio fra le grandi Magistrature dello Stato»⁷, ma anche nel clientelismo, nel fatto cioè «che i Deputati meno stimabili e meno stimati universalmente vengono eletti col massimo numero di suffragi, perché suppliscono alle doti, allo splendore della sapienza, della virtù, dell’ingegno, con l’infaticabile operosità dell’intrigo, colla abilità nel far piovere Croci e benefici sul proprio Collegio»⁸. I rimedi che egli propone sono sostanzialmente tre: una moralizzazione della politica, un maggiore decentramento, ma soprattutto una nuova strutturazione del sistema politico in due grandi

¹ sulla questione di fiducia si veda: F. Rossi, *Saggio sul sistema politico dell’Italia liberale. Procedure fiduciarie e sistema dei partiti fra Otto e Novecento*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2001.

² Sulla figura di Sbarbaro si veda: F. Conti, *Pietro Sbarbaro*, in *Dizionario Biografico degli italiani*, di prossima pubblicazione.

³ P. Sbarbaro, *Il governo rappresentativo. Conferenza di Pietro Sbarbaro, ex deputato al parlamento nazionale*, Venezia, Stab. tipo-lit. success. M. Fontana, 1892, pag. 7.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ivi*, pag. 9.

⁶ *Ivi*, pag. 6.

⁷ *Ivi*, pag. 8.

⁸ *Ivi*, pag. 11.

partiti ben organizzati: «solo l'esistenza di due grandi Partiti bene ordinati come in Inghilterra e nel Belgio, potrà salvare il Governo Parlamentare dalla anarchia delle menti e delle coscienze, e impedire le facili trasformazioni, le scandalose evoluzioni, e confusioni onde sono teatro il Parlamento Italiano e l'assemblea francese in questo periodo della storia.»¹.

Il terzo governo Crispi nasce così in un momento di grave crisi politica, sociale ed economica: momento eccezionale che a detta di molti richiede una risposta eccezionale, risposta che solo istituzioni non elettive possono dare. E' in questo contesto dunque che si collocano due famosi articoli di Ruggiero Bonghi che insistono ancora sulle gravi mancanze del governo parlamentare e costituiscono una sorta di "appello al Re". Stiamo parlando di *L'ufficio del Principe in uno Stato libero* e di *Il diritto del Principe in uno Stato libero*, entrambi apparsi su la «Nuova Antologia» nel 1893, a poca distanza di tempo l'uno dall'altro.

Rispetto a *Una questione grossa*, scritto nel 1884, la prospettiva di Bonghi non è cambiata: certo la profezia nefasta che vedeva nel regime parlamentare un uomo morente non si è avverata, ma ad oggi la "malattia del paziente" si è senza dubbio aggravata. Come già affermato circa un decennio prima, secondo Bonghi, «le grandi magagne» del sistema derivano da un trapasso di forme politiche: tuttavia la visione di Bonghi è ancora legata al passato poiché adesso il nostro autore non lamenta il passaggio dal regime parlamentare ad un peggiore, ma, rimanendo coerente con le sue posizioni precedenti, rammenta che le disfunzioni sono iniziate con il passaggio dal regime rappresentativo/costituzionale, inscritto nello Statuto, al regime parlamentare, istitutosi per necessità o consuetudine politica da Cavour in avanti. Il passaggio non è negativo in sé, ma la situazione è peggiorata quando si è preteso di "neutralizzare" il ruolo del sovrano:

«Non si può affermare che il regime parlamentare sia implicito nello Statuto. V'hanno regimi costituzionali, che non sono parlamentari, cioè non tali che la maggioranza delle assemblee vi concorra direttamente colla volontà del Principe a costituire i Ministeri. Parlamentari non sono, per esempio, i regimi dell'Austria e della Germania. Di parlamentari ve n'ha in somma, pochi sul continente: il Belgio, lo Spagnuolo, l'Italiano, il Greco, qualche altro. Il nostro è diventato tale, non per disposizione dello Statuto, bensì per l'educazione politica del Conte di Cavour, e di altri minori di lui, ma, quanto a educazione politica, non diversi da lui. E non è stato che bene; ma a patto che la monarchia non si lasci affievolire troppo; altrimenti il bene si convertirebbe in male, la salvezza in ruina.»².

Mentre nel decennio precedente Bonghi affermava che il male peggiore del governo parlamentare consisteva nel fatto che esso non fosse in grado di rappresentare le istanze e gli interessi che provenivano dalla società, oggi la «ruina» di questa forma di governo, a detta del liberale napoletano, risiede, non nella forma in sé, ma nello svilimento della prerogativa regia, perpetrata dallo strapotere della Camera dei Deputati e del Gabinetto nei confronti del Sovrano.

La Camera non può permettersi di *imporre* al Sovrano la scelta dei ministri: innanzi tutto il Re deve per prima cosa «interpretare» l'indicazione della maggioranza dell'assemblea, «giacché non è sempre chiara»³ e soprattutto «non ha obbligo di accettare tutti quelli che quest'uno [cioè il futuro nucleo del Ministero] gli presenti»⁴.

¹ Ivi, pag. 15.

² R. Bonghi, *Il diritto del Principe in uno Stato libero*, in «Nuova Antologia», 131(1893), pag. 580.

³ R. Bonghi, *L'ufficio del Principe in uno Stato libero*, in «Nuova Antologia», 122 (1893), pag. 343.

⁴ Ibidem.

Nell'ora presente i Ministeri sono sostenuti da maggioranze sempre più eterogenee per cui le scelte del Re devono essere ben ponderate: è un grave abuso da parte delle delegazioni delle fazioni dell'assemblea rappresentativa arrivare a sostenere che il Sovrano debba scegliere gli uomini del futuro governo solo in base a calcoli aritmetici:

«Non possono, dunque, più i capi-parte [...] assumere che il diritto del Principe consista solo nel prendere a capo del governo quello di loro che numeri più seguaci. Questa, che sarebbe la più semplice delle operazioni aritmetiche, non esaurisce né può esaurire la potestà regia. Il Re deve avere diritto di considerare, se il capo-parte, che s'intrude alla sua presenza, avrà domani in realtà il seguito che ha oggi; se a preferirlo non si rischia di doverne domani accettare le dimissioni; se non aggraverà i pericoli, anziché dissiparli o scemarli: e tra i pericoli - e dei maggiori - v'ha soprattutto questo, se la monarchia ne sarà indebolita nel suo fondamento e nel suo credito: giacché la monarchia, in un governo monarchico, non è un'appendice, o un ornato, ma la sostanza stessa e la base.»¹.

La prerogativa regia deve difendersi dagli abusi dell'assemblea, ma il sovrano deve guardarsi anche dall' «usurpazione del potere ministeriale sul regio»². Il sovrano non può ridursi ad avere un mero ruolo notarile, mettendo semplicemente la sua firma sui provvedimenti del Consiglio dei ministri, senza preoccuparsi minimamente della natura di quei provvedimenti:

«Non si può intendere, che da lui non si richieda altro, se non di firmare i decreti, che gli si pongono davanti. Deve scrutinare di che natura questi decreti sieno, e giudicarne, prima di dar loro quella efficacia, che solo egli può dare. Se il Principe o non può farlo o trascura, il Principato scema o si annienta.»³.

Per rivitalizzare la figura del Re, Bonghi non auspica “un ritorno allo Statuto” *ante litteram*, ma semplicemente caldeggia il riequilibrio dei poteri spettanti ai vari organi costituzionali e la creazione di un Consiglio Privato che possa coadiuvare il Sovrano nelle sue attività politico-amministrative. La forma di governo italiana, nata ‘costituzionale’ e poi trasformata in ‘parlamentare’ grazie all'intervento di politici avveduti, attraversa un momento di crisi il cui sintomo più lampante è lo svilimento della figura del Re. Il passaggio dal regime costituzionale al regime parlamentare non è visto in maniera nettamente negativa, tuttavia il regime parlamentare si sta incamminando su una brutta china: se continueranno gli abusi della Camera rappresentativa e dei ministri ai danni del Re la situazione non potrà fare altro che peggiorare.

Dal punto di vista lessicale la forma di governo italiana viene sempre indicata come ‘governo/sistema/monarchia parlamentare’, tuttavia una nuova tendenza linguistica ha cominciato a farsi strada nel lessico politico costituzionale.

Proprio in risposta agli articoli di Bonghi, il duca di Gualtieri Niccolò Avarna (1830-1920), imprenditore e diplomatico napoletano, poi divenuto anche Senatore del Regno, dà alle stampe sulla «Rassegna Nazionale» l'articolo *Re e parlamentarismo*. Anche Avarna si lamenta dell'angusta posizione in cui è relegato il Sovrano nell'ordinamento italiano, tuttavia esso non viene indicato con i sintagmi usuali ma con il lemma ‘parlamentarismo’. Nel linguaggio dell'autore il vocabolo non indica solamente un sinonimo con cui denominare il ‘governo

¹ R. Bonghi, *Il diritto*, opera citata, pag. 576.

² R. Bonghi, *L'Ufficio*, opera citata, pag. 342.

³ Ivi, pag. 350.

parlamentare', ma si tratta di un'etichetta che conferisce una connotazione effettivamente negativa e degenerativa dell'intero sistema.

Secondo Avarna dal regime costituzionale non si è passati al regime parlamentare, ma si è arrivati direttamente ad un regime peggiore, il 'parlamentarismo' per l'appunto:

«al sistema Costituzionale si è dappertutto sostituito il Parlamentarismo».¹

Più che di una «trasformazione» si dovrebbe parlare di una «degenerazione dei nostri sistemi politici»² poiché l'evoluzione politica ha fatto sì che la carta costituzionale sia «solo parzialmente in vigore, perché qualche articolo viene di fatto soppresso ed altri sono interpretati ed applicati in modo al tutto diverso dall'intenzione di chi la largì»³. I poteri dello Stato si trovano in una condizione assai diversa da quella prevista dallo Statuto. Per Avarna la costituzione è stata stravolta in prima battuta dallo «assoluto predominio della camera elettiva»:

«Dal regime Costituzionale siam passati noi, tutti gli stati latini ed anche l'Inghilterra, nel Parlamentarismo, cioè siamo sotto il dominio esclusivo del Parlamento, anzi della Camera dei Deputati. Affermo cosa notissima, evidente ormai come la luce del sole, cosa di che credo nessuno rallegrasi, che tutti subiscono come una calamità necessaria della quale può muoversi lamento, ma contro la quale, perché ritenuta inevitabile, è inutile dar di cozzo.»⁴

La conseguenza principale dello strapotere della Camera elettiva si riscontra nella diminuzione della prerogativa regia: il Sovrano non solo deve nominare ministri coloro che «sono imposti» dalla camera elettiva, non conservando nessuno spazio per indicare un indirizzo politico, ma addirittura non può permettersi neanche di dimettere un Ministero che mantiene una maggioranza nell'assemblea ma che non gode più della sua fiducia personale: ciò sarebbe visto come un atto sostanzialmente incostituzionale.

Dal punto di vista contenutistico Avarna non aggiunge molto alle considerazioni di Bonghi, ma dal punto di vista lessico-concettuale il suo apporto è notevole. Dal suo articolo possiamo evincere che il lemma 'parlamentarismo' è entrato definitivamente nel dibattito politico costituzionale. Mentre precedentemente ci si limitava ad indicare l'esperienza italiana come 'governo parlamentare' con "magagne", "mali", "discrasie" ecc. , ora per designare questo stato delle cose si comincia ad utilizzare un lemma ad hoc: 'parlamentarismo'. Inoltre Avarna sostiene palesemente che il passaggio al 'parlamentarismo' sia un passaggio di indole degenerativa.

'Parlamentarismo' dunque come forma degenerata di un regime precedente. Ma quale regime?

L'analisi di Avarna risulta particolarmente negativa: dalla concessione dello Statuto, che comunque prevedeva un regime costituzionale, si è passati immediatamente ad un 'parlamentarismo', dunque il Regno d'Italia non ha mai conosciuto nella sua storia istituzionale un periodo in cui fosse in vigore una forma di 'governo parlamentare' retamente inteso. Altri autori, come vedremo, adotteranno questa ipotesi, arrivando ad ammettere che 'il

¹ N. Avarna, *Re e parlamentarismo*, in «La Rassegna Nazionale», 74(1893), pag. 356.

² Ivi, pag. 358.

³ Ivi, pag. 359.

⁴ Ivi, pag. 358.

parlamentarismo' sia una forma degenerata del regime costituzionale-rappresentativo. A nostro avviso però questa tendenza, seppur presente, è minoritaria nel panorama italiano. Al contrario la tendenza che secondo noi è prevalente è quella di considerare il 'parlamentarismo' una degenerazione del 'governo parlamentare' rettamente (e orlandianamente) inteso.

L'articolo *Il parlamentarismo in Italia*, scritto da Pasquale Turiello sempre nel 1893 è emblematico di questa seconda tendenza. Per l'autore infatti nello Statuto è tratteggiata una forma rappresentativa-costituzionale che è venuta trasformandosi in parlamentare intorno agli anni '70 e questa, a distanza di qualche anno, è degenerata in 'parlamentarismo'. Il carattere degli italiani «disciolti e ritrosi» ha favorito la transizione che difficilmente si sarebbe potuta arginare:

«tra di noi né si sarebbe potuto evitare il rapido succedere della forma parlamentare alla rappresentativa; né si sarebbe potuto evitare la corruzione di quella in pochi anni, nel parlamentarismo, se non conoscendo meglio e più presto noi stessi; e però dando alla nostra vita politica un carattere nazionale, e non d'imitazione.»¹.

Il "trapasso" è caratterizzato da due movimenti ben precisi e di segno opposto: al depotenziamento della figura del Re, corrisponde contemporaneamente un'esorbitanza della camera elettiva:

«Dove sia diventata la Camera la gran voce, non più della pubblica opinione, ma delle voglie dei più vivaci elettori, senza altro riscontro efficace quotidiano, e dove poco però sia visibilmente operativa la Corona, può dirsi che colà la potestà predominante sia passata sostanzialmente da un uomo in un'assemblea, o meglio ne'deputati che vi convengono; ed il potere effettivo sia passato da'cortigiani ministri del Re, a'ministri, fiduciari de'deputati più che della Corona. Così è accaduto in Italia dal 1848 al tempo nostro.

Ora il Re assoluto non dava libertà, ma potea bene guardar lungi e provvedere all'avvenire; ed era dall'autorità stessa, ereditaria, interessato a quest'avvenire dello Stato. Invece l'assemblea eletta, e che appare quasi onnipotente, consente la libertà, ritrae bene e vive molte impressioni, molte inclinazioni, più che propositi; ma più gl'interessi personali degli elettori durante la legislatura, e le borie locali. Sono interessi e spinte slegate e temporanee e mutabili, più che collettive previdenti e durevoli.

E così è che la Camera onnipotente non può infatti rappresentar partiti, se non sa guardar molto di là dall'oggi, né spingere efficacemente i ministri a guardarvi.»².

Per Turiello il tratto distintivo del 'parlamentarismo' è la prevalenza, l'onnipotenza della Camera elettiva, ma si badi bene: la Camera è essa stessa vittima «dell'infermità che chiamano parlamentarismo».

Visto che tra gli elettori non esistono grandi partiti ma solo interessi personali e «borie locali», queste tendenze si ritrovano anche tra i deputati della Camera: la Camera dunque non è più in grado di dar voce ad una pubblica opinione che abbia riguardo per interessi di portata generale, ma riesce solo a rispecchiare le istanze personalistiche già presenti nell'elettorato.

Una volta in Parlamento i deputati, sempre coinvolti in pratiche corrotte e clientelari, non sono in grado di costituire maggioranze omogenee capaci di dare un chiaro indirizzo politico di lungo

¹ P. Turiello, *Il parlamentarismo in Italia*, in «La rassegna agraria, industriale, commerciale», 2(1893), vol. 1, pag. 574.

² Ibidem.

periodo alla politica italiana tramite il Governo. Il Gabinetto è costretto a “vivere alla giornata”: i ministri se supportati dalla maggioranza, tolgono effettivamente spazio alla Corona, ma la loro durata in carica è effimera. Neanche il trasformismo è una soluzione all’instabilità governativa e quindi al ‘parlamentarismo’: esso è soltanto un espediente estemporaneo per “tirare avanti”. A questo proposito il ‘parlamentarismo’ si presenta sempre di più anche come un problema di indole economica poiché «ogni favore lucroso, ogni sinecura largita, ogni ferrovia inutile decretata per intromissione del deputato efficace», finiscono col dare al Governo «l’aspetto d’una immensa e continua lotteria», contribuendo ad ingrossare il debito pubblico.

Per l’autore il ‘parlamentarismo’ presenta tratti variegati: se il punto di partenza è la fiacchezza morale e civile degli italiani, sempre inclini alla corruzione e al clientelismo, il tratto distintivo del sistema è la prevalenza della Camera elettiva sugli altri organi del sistema: ecco perché Turiello come soluzione del problema, senza la necessità di «riformar lo Statuto», propone sia il ridimensionamento del ruolo della Camera, sia il conferimento dei pieni poteri al Ministero per ridare slancio al potere esecutivo e realizzare una sorta di «dittatura a tempo».

A questo punto della nostra trattazione il lemma ‘parlamentarismo’ comincia a entrare prepotentemente nel linguaggio comune con una accezione fortemente negativa. In Italia non vige più una forma di governo parlamentare ma una sua versione degenerata.

Onnipotenza parlamentare, debolezza del Governo, trasformismo, clientelismo, depauperamento della figura del Sovrano, sono solo alcune delle sfaccettature che costituiscono il poliedro del ‘parlamentarismo’.

Nel prossimo paragrafo metteremo in luce gli aspetti salienti della degenerazione percepiti dall’opinione pubblica e le eventuali soluzioni da poter adottare per contrastarla.

4.2 La degenerazione del sistema: ‘il parlamentarismo’

Arangio Ruiz sostiene che, nello stesso periodo in cui pronuncia la prolusione a cui abbiamo più volte accennato, il sistema di governo italiano è «affetto da palese e non lieve infermità»¹. Egli si riferisce al ‘parlamentarismo’, parola chiave del periodo e protagonista di questo nostro capitolo.

Inoltre il giurista prosegue:

«Dei *mali* è facile è senza contrasto la diagnosi; delle *cause*, onde si originano, è possibile la ricerca, benché la concordia del giudizio manchi; intorno ai *rimedi*, se non la confusione, è gigante, perenne, il dissidio.»².

Mali, cause, rimedi: ecco le tre parole d’ordine che più frequentemente si trovano legate al tema del ‘parlamentarismo’, tema sviluppato soprattutto nella “letteratura antiparlamentare” su articoli di riviste e periodici. Ciò dimostra come la questione sia discussa non soltanto da tecnici (giuristi e politici), ma anche da un pubblico interessato all’argomento in quanto parte in causa in veste di corpo elettorale.

Sfruttando un approccio logico-positivista, i *mali* (cioè gli effetti) dipendono da determinate

¹ G. Arangio Ruiz, *Governo parlamentare o governo costituzionale?*, opera citata, pag. 483.

² Ivi, pag. 483. il corsivo è nostro.

cause: molti degli autori infatti proporranno una loro “formula” per risolvere la complicata equazione, ma come sottolinea anche Arangio Ruiz, il grande numero delle variabili, rende tutta l’operazione veramente complicata, al punto tale che è quasi del tutto impossibile determinare con certezza che il male/effetto “B” sia generato dalla causa “A”.

Ricordiamo infatti che la situazione economica, politica e sociale italiana è precaria in questo frangente: sul fronte estero la velleitaria impresa coloniale africana drena moltissime risorse e porterà comunque alla cocente sconfitta di Adua (marzo 1896); sul fronte interno l’aggravarsi della crisi economica e sociale comporta lo scoppio di moti sovversivi in Sicilia e Lunigiana che l’amministrazione Crispi dovrà sedare con pugno di ferro, dichiarando lo stato d’assedio e arrivando addirittura a sciogliere il partito socialista (ottobre 1894).

In questo quadro così fosco ogni autore presenterà una vasta esposizione dei “mali del sistema” e tenterà (eventualmente) di ricollegarli a determinate cause: mostreremo queste tendenze nel primo sotto-paragrafo.

Il secondo sotto-paragrafo invece è incentrato sul rimedio alla degenerazione del sistema escogitato da un esponente della stessa classe dirigente che in quel periodo era al potere, Sidney Sonnino. Il verace pisano proporrà un netto cambio nell’interpretazione della forma di governo statutaria, in modo tale da restituire forza alla prerogativa regia: il tentativo non solo si risolverà con un nulla di fatto, ma sarà biasimato dalla maggior parte dell’intelligenza liberale.

4.2.1 I caratteri del ‘parlamentarismo’

‘Parlamentarismo’ nelle decadi precedenti era un’espressione sinonimica di ‘governo parlamentare’, ma ad oggi invece indica più specificamente una degenerazione del sistema politico: nella maggior parte dei casi una corruzione del ‘governo parlamentare’; talvolta addirittura la deformazione del ‘governo rappresentativo-costituzionale’. Si tratta di un lemma molto utilizzato in ambito “giornalistico” nel filone della “letteratura antiparlamentare”, che tende a rispecchiare il linguaggio più comune. Generalmente il lemma denota l’alterazione nell’equa distribuzione dei poteri tra gli organi dell’impianto costituzionale. Il “male” più citato del ‘parlamentarismo’ è l’“onnipotenza parlamentare”, legata ad una debolezza dell’Esecutivo (pronto però a rivalersi verso l’amministrazione e nel “controllo” delle elezioni), ma vengono evidenziati anche altri aspetti del problema, più o meno incidentali. Ciò non dipende solo dallo spettro delle posizioni politiche che tali osservatori occupano (dai liberali più o meno conservatori, ai socialisti, ai cattolici, fino ai nazionalisti), ma anche dallo sviluppo di alcuni ambiti di ricerca scientifica tipici del periodo (la psicologia collettiva, per esempio).

Presentiamo dunque, seguendo un criterio cronologico, una carrellata di *mali* e *cause* (e *rimedi*) che commentatori di varia estrazione legano al fenomeno degenerativo del ‘parlamentarismo’.

Secondo Lorenzo Ratto (1870-1937), alto burocrate ministeriale, avvocato e libero docente di filosofia del diritto, negli ultimi quaranta anni il trapasso degenerativo dal ‘governo parlamentare’ al ‘parlamentarismo’ è stato palese in molti Paesi europei, tra cui l’Inghilterra, la Francia e ovviamente l’Italia.

In Inghilterra la situazione non è del tutto compromessa («E’ noto che fatto il passo dalla forma

puramente costituzionale alla parlamentare è difficile revocarlo, ed è ben'anco difficile ostacolare la tendenza ad annullare le prerogative della corona. Però lo squisito senso politico degli inglesi neutralizza gli effetti dannosi del parlamentarismo»¹), ma in Francia, «data la forma repubblicana, il governo di gabinetto è entrato con maggiore facilità nella china del parlamentarismo»². Addirittura in Italia «il sistema parlamentare si corrippe troppo presto per l'insano spirito di imitazione dei governi esteri, e il parlamentarismo si è accentuato col regno di Umberto»³.

Per l'autore il tratto che contraddistingue il 'parlamentarismo' è la crisi della rappresentanza: essa «attraversa ora un periodo di transizione e di degenerazione a un tempo»⁴. Si registra uno scollamento tra le opinioni che sussistono fuori del Parlamento e ciò che invece i deputati effettivamente rappresentano tra gli scranni di Montecitorio:

« Nel Parlamento non si riproduce affatto la lotta dei partiti nazionali, ma soltanto si discute tra ministeriali e oppositori sul programma di governo. I rappresentanti non si dividono in partiti, ma in gruppi più o meno favorevoli al Governo e più o meno contrarii. E' falso quindi identificare i così detti partiti parlamentari coi veri partiti nazionali.»⁵.

Come se non bastasse, nessuno dei partiti parlamentari è abbastanza grande da poter supportare l'azione governativa, anzi nel ramo rappresentativo del Parlamento si trovano moltissimi gruppi pulviscolari. Di conseguenza si vengono a creare sempre più «gabinetti di coalizione»: in poche parole la crisi della rappresentanza porta inevitabilmente al trasformismo. Deputati, con idee molto diverse, che non riescono comunque a rappresentare le vere tendenze politiche del paese, si uniscono in aula "in maniera trasversale" e appoggiano o contrastano il Ministero. Il Gabinetto si trova in balia di maggioranze eterogenee e più che tentare di realizzare un *suo* programma, può cercare di realizzare solo il programma che la maggioranza raffazzonata che lo supporta gli consente. L'articolo di Ratto termina con un'apertura verso le istituzioni tedesche, a cui l'Italia potrebbe ispirarsi.

In Germania, a fronte di una forte autorità regia, non essendoci un rapporto di fiducia tra Esecutivo e Legislativo, il Gabinetto si presenta più forte in quanto «al disopra dei partiti»: ciò gli permette di essere naturalmente in linea con le istanze che provengono dall'opinione pubblica e soprattutto di varare un *suo* programma su cui le forze dell'assemblea potranno convergere oppure no, ma senza per questo essere costretto a scendere a patti compromettenti con loro per rimanere in carica.

Secondo l'avvocato Raffaello Ricci, il tratto distintivo del 'parlamentarismo' è ancora la prevalenza del Parlamento ed in particolare della Camera elettiva:

«La decadenza del nostro Parlamento non appare al paese come un problema morale e politico soltanto; ma come la causa prima delle sue miserie, essendosi accentrato in esso ogni potere, e starei per dire la vita stessa della nazione, negli ordinamenti economici ed amministrativi, sociali e politici. Il Parlamento si sente dappertutto, e pur troppo non con suo vantaggio, né con vantaggio della nazione, la quale se un torto ha, non consiste nel gridare contro il parlamentarismo, ma nel non rinvenire in sé

¹ L. Ratto, *Rapporto tra i partiti politici e la rappresentanza*, in «Antologia giuridica», 7(1894), pag. 131.

² Ivi, pag. 136.

³ Ivi, pag. 137.

⁴ Ivi, pag. 121.

⁵ Ivi, pag. 124.

stessa l'energia sufficiente a porvi rimedio.»¹.

Il prevalere della camera elettiva nel sistema istituzionale costituisce per Ricci il sintomo evidente della decadenza della vita italiana. Tale tendenza è stata favorita da tre fattori: la mancanza di una vera questione dirimente nel corso della storia costituzionale italiana che abbia conferito legittimità al Parlamento; il prevalere della tendenza sociologica nel Diritto costituzionale, secondo cui la forma di governo non è oggetto di scelta, non avrebbe contrastato l'affermarsi della forma parlamentare a scapito di quella costituzionale prevista dallo Statuto²; la «mancanza di omogeneità» del popolo avrebbe contribuito a far prevalere il particolarismo e il regionalismo nella lotta politica sia fuori che dentro il Parlamento a scapito dei veri interessi nazionali.

Le conseguenze della degenerazione in corso sono sotto gli occhi di tutti: da una parte l'onnipotenza parlamentare ha condotto ad una funzione legislativa «turbolenta», che produce leggi «affrettate, confuse, imprecise e campate in aria», invece dal punto di vista del potere esecutivo, «il parlamentarismo ha condotto ad un governo, ora debole, ora arbitrario»³:

«le crisi ministeriali troppo frequenti non sono che dannose al potere governativo, perché gli tolgono continuità, stabilità e tranquillità, e ne dirigono l'azione più al soddisfacimento degli appetiti di una maggioranza fluttuante ed ingorda, che al bene generale del paese. Scaduto ogni sentimento di responsabilità, e perdutasi qualunque tendenza al generale, il governo, il quale, secondo il sistema presente, deve curarsi più della fiducia della Camera che di quella della Corona, è inevitabilmente condotto a sacrificare alle tumultuose e imprecise discussioni parlamentari ogni sua vigoria, ogni suo indirizzo deciso, ed ora a non poter nulla, ora a strapotere, secondo le spinte che riceve dal Parlamento; e nella stessa guisa, che non conosce più il punto, a cui si debbono fermare le sue concessioni alle esigenze parlamentari, ignora i confini legittimi del suo potere, quando è sicuro di una maggioranza compiacente.»⁴.

Alle esorbitanze della Camera corrispondono dunque le esorbitanze del Ministero: in particolare è nel momento delle elezioni che il governo «piglia la rivincita sui deputati»⁵: la corruzione elettorale è uno spettacolo dilagante e il Governo, con metodi torbidi e talvolta violenti, è pronto a supportare i candidati che si dichiarano «ministeriali» e ad ostacolare gli oppositori. Inoltre, dopo l'elezione, la corruzione acquisterà un carattere anche amministrativo proseguendo nelle «anticamere dei ministeri», dove i deputati, in veste di questuanti, «patrociano gli interessi dei collegi elettorali» in cui sono stati eletti.

¹ R. Ricci, *Parlamentarismo italiano*, in «La Rassegna Nazionale», 17 (1895), vol. 84, pag. 516.

² A proposito del passaggio della forma di governo, scrive Ricci a pag. 511 dell'articolo: «Il nostro diritto pubblico, tutt'altro che chiaro e completo anche oggi, aiutò il governo costituzionale a pervertirsi, creando una situazione, nella quale, non dico l'equilibrio meccanico dei pubblici poteri, ma gli stessi limiti giuridici di questi poteri, erano lasciati in piena balia del senno politico dei governanti. Ora, sino a quando di quest'immensa libertà usò, e sempre con prudenza, la Corona o il ministero, per compiere l'unità, nessuno si avvide, o credette opportuno rilevarle, delle lacune del nostro diritto pubblico; ma quando il Parlamento divenne strapotente, l'imperfezione del sistema si rivelò, tanto più che esso si adattava a un regime costituzionale, dove cioè la Corona rappresentasse parte principale nell'azione dei poteri pubblici, e non a un regime parlamentare. Ne venne, che la pratica costituzionale fu diversa da quanto stabiliva la legge, e questa rimase lettera morta, e quella si svolse libera dalle leggi, perché nessuno pensò di formarle adatte alle mutate condizioni di fatto.»

³ Ivi, pag. 517.

⁴ Ivi, pag. 516.

⁵ Ivi, pag. 518.

Mentre Lorenzo Ratto aveva legato il 'parlamentarismo' alla più vasta crisi della rappresentanza, Raffaello Ricci ci presenta quella che potremmo definire la vulgata "classica" a proposito del 'parlamentarismo', ovvero ci presenta un regime degenerato dove i poteri dei vari organi non sono più in equilibrio. Il processo degenerativo è cominciato con l'"appropriazione indebita" di numerosi poteri da parte della Camera elettiva che poi si è riverberata sul Gabinetto: quest'ultimo nella maggior parte dei casi si presenta come subordinato alla maggioranza dell'assemblea e alla sua linea politica, ma qualora (raramente) sia in grado di dominarla, la può sfruttare a suo vantaggio, diventando esso stesso molto potente e comportandosi addirittura in maniera arbitraria. La potenza del Ministero, nata come conseguenza dell'onnipotenza parlamentare, si manifesta sia nei confronti dell'amministrazione, sia nel momento della lotta elettorale.

Francesco Nobili Vitelleschi (1829 - 1906), senatore conservatore di tendenze filo-cattoliche di origini romane, mette invece in relazione il 'parlamentarismo' con l'allargamento del suffragio e lo statalismo accentratore. Secondo l'autore il 'parlamentarismo' è una forma degenerata del regime costituzionale.

Il secondo si caratterizza per un suffragio ristretto, per una rappresentanza di interessi di tipo corporativo e per un forte antistatalismo. Nel regime vigente oggi in Italia, cioè il 'parlamentarismo', ad un «discredito crescente delle istituzioni» e una «indifferenza sempre crescente a loro riguardo», va aggiunta una non equa distribuzione dei tre poteri e due fattori ben più gravi, come un eccessivo statalismo e un suffragio troppo largo:

« Quanto più si accrescono le ingerenze dello Stato e quanto più si estende il numero di coloro che hanno il voto, tanto più si accentuano questi vizi costituzionali del parlamentarismo, il quale si distingue da quel che si chiama il regime costituzionale principalmente per queste due qualità, cioè l'abbandono del concetto delle rappresentanze degl' interessi in favore del suffragio illimitato fino a divenire universale e per l'ingerenza egualmente illimitata dello Stato in tutte le manifestazioni della vita sociale. L'inconciliabilità di queste due qualità è la causa principale e prima dell'insuccesso di questa ibrida forma.»¹.

Nella ricostruzione di Nobili-Vitelleschi la camera elettiva è prepotente ma discreditata («non è più possibile tenerla riunita senza che si sollevino scandali e tempeste che impediscono il suo funzionamento e il sereno svolgimento della vita nazionale»²) e i Governi «sono costretti a vivere una vita stentata, a forza di compromessi e di concessioni, non di rado a carico dei veri interessi della nazione, il più sovente a carico della pubblica finanza»³. Come soluzioni al male del 'parlamentarismo' l'autore non suggerisce una limitazione del suffragio (esso andrebbe contro l'idea dominante del secolo, cioè la sovranità popolare), ma la riduzione delle funzioni statali affiancate da opportune forme di decentramento.

Particolare attenzione riceve nel 1895 l'opuscolo *Contro il parlamentarismo*, scritto dal sociologo, psicologo e irredentista bresciano Scipio Sighele (1868-1913). Influenzato dallo sviluppo della psicologia delle folle e dalla psicologia collettiva, portate alla ribalta da Cesare Lombroso in Italia e da Gabriel Tarde e Max Nordau in Francia, Sighele mette direttamente in connessione il 'parlamentarismo' con la crisi dell'individualismo.

Secondo l'autore ogni azione umana, in Economia, Politica, Morale o Diritto, non è più il

¹ F. Nobili Vitelleschi, *Del parlamentarismo in Italia*, in «Nuova Antologia», 140 (1895), pag. 630.

² Ivi, pag. 636

³ Ivi, pag. 635.

prodotto della *persona* singola, ma della collettività umana, una collettività disomogenea e non organizzata, in sostanza una *folia*. L'individuo dunque non è più "arbitro del suo destino", ma inevitabilmente l'ambiente nel quale agisce lo condiziona sensibilmente nelle sue scelte¹.

Questo assunto di base può essere applicato anche alla vita politico-costituzionale italiana ed in particolare a ciò che accade tra gli scranni di Montecitorio.

Per Sighele le decisioni prese a maggioranza da una collettività (anche se essa fosse costituita da geni e da persone eruditissime) risulterebbero sempre sub-ottimali rispetto alle decisioni prese dai singoli individui. Questo a causa della ineluttabile legge naturale: «Unirsi nel mondo umano vuol dire peggiorarsi».

Ecco dunque spiegata l'incapacità della Camera elettiva di produrre buone norme.

Inoltre ad aggravare la situazione contribuisce il fatto che i deputati eletti non sono che personaggi mediocri e che si sono fatti eleggere solo grazie a «suggestioni» psicologiche usate a proposito, ovvero l'arte oratoria mendace e l'uso partigiano della stampa. I condizionamenti della psicologia collettiva non avvengono solo a monte dell'elezione, influenzando l'elettore, ma sono tipici anche delle dinamiche interne dell'assemblea. Qui:

«Una parola, un gesto, un atto qualsiasi, mutano repentinamente le tendenze di un'assemblea come di una folia: il contagio fulmineo di un'emozione cambia in un momento il parere di tutti, come una folata di vento che curvi tutte da un lato le cime di un campo di biade: e quindi, oltre all'*abbassamento* del livello intellettuale, un'assemblea può andar soggetta ad un istantaneo *traviamento* intellettuale: dare cioè dei risultati non soltanto di valore *minore* di quello che darebbe ognuno dei suoi membri, ma altresì un valore totalmente diverso.»².

E ancora:

« La seduzione d'una frase felice, la pressione di qualche giornale, la necessità momentanea di non scontentar gli avversari, mille motivi estranei all'oggetto vero della discussione, possono far adottare un primo emendamento. Il giorno dopo, dei motivi d'altro ordine, ne fanno accogliere un secondo spesso contraddittorio al primo, e votato da deputati assenti il giorno innanzi e non al corrente perciò della discussione. E così di seguito, fino al momento in cui la legge non sarà che un insieme confuso di articoli eterogenei, un mostro dinanzi al quale la Camera si spaventerà e ch'essa rimanderà nel nulla.»³.

Insomma, conclude il Sighele, «la Camera è psicologicamente una femmina e spesso anche una femmina isterica»⁴.

Stando così le cose, quali sono i rimedi che Sighele propone?

La logica vorrebbe che se «ogni gruppo di uomini è moralmente e intellettualmente inferiore agli elementi che lo compongono», si dovrebbe abbandonare ogni tipo di forma rappresentativa. Per l'autore non è necessario tornare «alla tirannia personale e dispotica», ma sembra opportuno diminuire il numero dei deputati. In tal modo verranno scelti veramente i migliori («limitando il numero è difficile che rimangano fuori i buoni, ed è invece facile, per

¹ Per approfondire si veda L. Mangoni, *Una crisi di fine secolo: la cultura italiana e la Francia fra Otto e Novecento*, Torino, Einaudi, 1985.

² S. Sighele, *Contro il parlamentarismo: saggio di psicologia collettiva*, Milano, Treves, 1895, pag. 19. Il corsivo non è nostro.

³ Ivi, pag. 34.

⁴ Ibidem.

fortuna, che rimangano esclusi i cattivi»¹) ed inoltre «si renderà finalmente possibile il pagare un'indennità ai deputati, obbligandoli a non fare che il deputato»². Secondo Sighele lo stipendio non può che responsabilizzare i deputati, spingendoli finalmente ad abbandonare i propri affari e dedicandosi invece a tempo pieno ai problemi collettivi del Paese.

Naturalmente è necessario agire anche dalla parte dell'elettorato. Gli elettori non devono farsi abbindolare, «mandino in Parlamento chi ha mostrato d'aver doti politiche» e non solo chi ha dimostrato di avere ingegno: un poeta virtuoso non potrà mai diventare un ottimo deputato, anzi in questo caso il danno sarebbe doppio poiché «si crea un deputato mediocre, strappando all'arte o alla scienza un ottimo artista o un egregio scienziato»³.

L'opuscolo di Sighele crea un vivacissimo dibattito su riviste e periodici: per arricchire il nostro paragrafo citeremo le critiche di Leonida Bissolati e Francesco Ambrosoli.

Mentre le osservazioni che il socialista (di destra) Leonida Bissolati (1857-1920) rivolge a Sighele ci fanno capire la visione classista e materialista che i socialisti hanno del 'parlamentarismo', l'opuscolo del deputato, pubblicista e giornalista Francesco Ambrosoli (1854-1908) mostra il punto di vista di chi milita all'interno dello stesso Parlamento.

Secondo Bissolati le premesse delle tesi del famoso psicologo sono anti-positive e contraddittorie. Sono anti-positive perché la stessa legge «unirsi nel mondo vuol dire peggiorarsi» è anti-positiva. Al contrario secondo Bissolati (che cita Aristotele) è proprio unendosi che la società col passare del tempo ha potuto raggiungere il progresso.

La tesi dello scienziato risulta inoltre contraddittoria in quanto non è lecito parlare di *decadenza* del Parlamento. Infatti, sin da quando sono nati, i Parlamenti sono sempre stati una riunione di molti. Per cui o hanno sempre funzionato bene, oppure hanno sempre funzionato male. Invece ammettere che l'istituto parlamentare sia *in decadenza* significa asserire che in realtà vi sia stato un periodo in cui funzionava bene e un periodo successivo in cui non funzionava affatto.

Quindi delle due l'una: «o bisogna sostenere che i vizi del parlamentarismo sono stati comuni a tutta quanta la vita storica della istituzione parlamentare; o se si ammette che *oggi soltanto* si fa sentire la malefica influenza della "riunione dei molti", è necessario dimostrare perché e come in altri tempi questa influenza sia stata parzialmente o totalmente paralizzata.»⁴.

Successivamente Bissolati comincia a criticare la questione nel merito: *in primis* non è vero che la psicologia collettiva può essere utilizzata per spiegare dinamiche elettorali: gli elettori non vengono incantati con suggestioni oratorie e ammalianti articoli di giornale ma con armi ben più affilate, cioè la «corruzione e la pressione» a cui ricorrono ampiamente i partiti al potere.

In secondo luogo nelle assemblee non prevalgono le *idee* ma gli *interessi economici*. Mentre effettivamente le idee potrebbero essere influenzate dall'agire degli altri, ciò non accade con gli interessi. Data la preminenza degli interessi in Parlamento è errato pensare che il comportamento del deputato, dettato da un interesse ben definito, sia influenzato dalla psicologia collettiva e dall'agire della massa. I deputati, non mutano i loro atteggiamenti, non cambiano le proprie opinioni neanche sentendo i discorsi altrui perché altrimenti non potrebbero più soddisfare determinate istanze. Per cui anche in questo caso le convinzioni di Sighele si rivelano sbagliate.

Cosa pensa dunque Bissolati del 'parlamentarismo'? Esso è un meccanismo attraverso il quale

¹ Ivi, pag. 51.

² Ivi, pag. 52.

³ Ivi, pag. 51.

⁴ L. Bissolati, *Pseudopositivismo: note all'opuscolo di S. Sighele "Contro il parlamentarismo" (I)*, in «Critica Sociale», anno V, 6, marzo 1895, pag. 87.

si esplica la volontà della classe dominante: la borghesia. Il 'parlamentarismo' è sì corrotto da dinamiche esterne, sistemiche, che orientano l'agire dell'individuo, tuttavia tali dinamiche non si riscontrano nel comportamento della folla, come vorrebbe Sighele, ma nella predominanza della mentalità borghese. Il 'parlamentarismo' non è altro che:

« lo strumento degli interessi di una classe che vive della immoralità e che della immoralità si è foggiate un'arma a tutela dei propri barcollanti privilegi. [...] I Tizio e i Cajo che, mercé la corruzione e la pressione, mandano al Parlamento i loro deputati, son gente che vive tuttodi di scrocco alle spalle della classe lavoratrice. Per tenere il loro comodo posto di parassiti, essi hanno bisogno della difesa politica. A ciò mandano in Parlamento - valendosi della propria immorale influenza - i loro avvocati e procuratori; i quali perciò hanno il mandato di tutelare a ogni costo il parassitismo dei loro mandatari. A questo criterio supremo vien quindi subordinata tutta l'azione del deputato.»¹

Paradossalmente il 'parlamentarismo'² non è in decadenza, anzi assolve benissimo alla sua «funzione storica» dal momento che attraverso di esso viene a galla quel «putridume» borghese che prevale nella società.

Compito dei socialisti, conclude Bissolati, è quello di sfruttare lo strumento della rappresentanza parlamentare, seppur imperfetta e con tutte le sue lacune, affinché anche i socialisti, una volta in parlamento, possano scalzare la classe borghese dominante.

Quella di Francesco Ambrosoli è una critica che parte invece dall'interno delle istituzioni, in quanto l'autore è egli stesso un deputato³, il quale si propone «di presentare proposte concrete di rimedii a mali così complessi, a mali così misteriosamente connessi alle condizioni

¹ Ivi, pag. 105.

² E' opportuno notare che tutto il ragionamento di Bissolati, sebbene sia ricco di riferimenti ideologici e si inserisca nel dibattito del periodo sul funzionamento delle istituzioni, si rivela carente dal punto di vista concettuale. Infatti nel discorso del famoso socialista il lemma 'parlamentarismo' potrebbe essere rimpiazzato dal termine 'governo rappresentativo'. D'altronde i socialisti, sin dalla loro nascita dimostrano scarso interesse per le forme politiche poiché nella concezione marxista le forme del potere esecutivo dipendono anch'esse dalle condizioni economiche e si possono plasmare e modificare solo sulla base dei rapporti economici tra le varie classi sociali e i loro cambiamenti. Turati ribadisce il concetto nel *Programma socialista della Lega socialista milanese*, pubblicato su «Critica Sociale», anno I, 6, aprile 1891, pag. 90: «Le forme politiche non sono che un'emanazione e un corollario delle forme dei rapporti economici e si trasmutano a seconda del mutabile predominio delle varie classi, le quali se ne fanno strumento di conservazione e di difesa. Così, come alla economia feudale corrispondeva l'autocrazia, all'economia capitalista borghese corrispondono, nei vari gradi del suo sviluppo, le varie forme di Stato liberale, dalla monarchia costituzionale più o meno sincera alle repubbliche le più radicali.».

Dunque se tutte le forme politiche sono subordinate all'organizzazione economica, i socialisti non si dimostrano molto interessati allo studio di queste forme, ma si preoccupano invece di cambiare la struttura economica di una determinata realtà: come conseguenza di ciò anche le strutture istituzionali cambieranno. Tale concetto viene espresso per esempio da Turati stesso nell'articolo *La Repubblica*, in «Critica Sociale», anno III, 22, novembre 1893, pag. 337: «Noi andiamo ricantando a iosa che le forme politiche sono un accessorio, un corollario, una sopravveste delle formazioni economiche». Della stessa idea anche Bonomi nell'articolo *La democrazia*, in «Critica Sociale», anno IX, 19, novembre 1899, pag. 289: « Perché noi socialisti - a differenza di altre scuole politiche - non abbiamo mai considerato le forme istituzionali alla stregua di un concetto assoluto, astraendo dai caratteri peculiari di un paese e di un popolo. Per il nostro realismo le forme dello Stato si plasmano sopra la sua costituzione sociale, ond'è che, ad esempio, la repubblica francese di qualche anno addietro, colla sua piccola proprietà paurosa e con la febbre della revanche accesa nel sangue, doveva essere più militaristica e più reazionaria della Inghilterra monarchica. Da ciò quella nostra indifferenza per le questioni di pura forma politica».

³ Bissolati invece diventerà deputato solo nel 1897.

economiche, intellettuali, sociali di un grande paese»¹.

Ambrosoli non crede che la causa del 'parlamentarismo' risieda nella legge della psicologia collettiva enunciata da Sighele, secondo cui "unirsi vuol dire peggiorarsi": «per voler troppo generalizzare la causa del male, si è obbligati a generalizzare il fenomeno al di là dei limiti del vero e del giusto»². A riprova della sua convinzione Ambrosoli riporta gli esempi del parlamento inglese, delle assemblee provinciali e dei consigli comunali italiani, i quali funzionano, nonostante si tratti di collettività di individui talvolta molto numerose. La psicologia collettiva può spiegare solo in parte le dinamiche delle assemblee: talvolta fattori psicologici possono entrare in gioco in votazioni molto concitate come i voti di fiducia, ma di fronte a voti sul bilancio e a voti riguardanti le leggi finanziarie «è grandemente difficile che la collettività possa ingoiare l'individuo»³, in quanto il deputato arriva in aula con le idee già chiare: così «la convinzione del rappresentante del paese è già formata» ed è quasi impossibile che si modifichi.

Per Ambrosoli i veri mali del 'parlamentarismo' risiedono sia nella cattiva organizzazione dei lavori della Camera dei Deputati, sia nella non indipendenza del deputato stesso.

Per quanto riguarda la prima causa, l'autore lamenta una calendarizzazione dei lavori sub-ottimale che viene a cozzare con la redazione dei bilanci, i quali non coincidono più con la chiusura dell'anno solare. La Camera apre i battenti a fine novembre, ma a causa di una pessima distribuzione del lavoro, sostanzialmente si troverà con pochi compiti da svolgere fino al periodo estivo in cui il lavoro si accumulerà proprio per la necessità della chiusura del bilancio e i deputati in aula saranno sempre meno numerosi. Ciò si riverbera anche sul Senato, poiché anche questo ramo del Parlamento si trova a dover sbrigare la maggior parte del lavoro "ereditato" dalla Camera nei mesi di giugno e luglio. Inoltre Ambrosoli riporta tutta una serie di fattori che rallentano ed ingolfano la macchina legislativa e contribuiscono a gettare discredito sull'assemblea: la continua verifica del numero legale; la perpetua verifica dei poteri (è vero che secondo l'articolo 60 del regolamento solo la Camera è competente a giudicare la validità dei titoli di ammissione dei propri membri, ma «la validità e regolarità delle operazioni elettorali, sembra altra cosa, che possa quindi essere ad altri affidata»⁴); l'uso degli Uffici, «strumento imperfettissimo per l'elaborazione legislativa»⁵; l'abuso di interrogazioni, interpellanze e del diritto di iniziativa parlamentare, tutti istituti cui, dice Ambrosoli, «io riconosco importanza grandissima, ma non posso concedere un potere così sconfinato da paralizzare funzioni ben altrimenti importanti»⁶.

A tutte queste disfunzioni il deputato propone rimedi "tecnici" relativi alla modifica del regolamento dell'assemblea rappresentativa e quindi afferenti al campo dell'odierno Diritto parlamentare: l'anticipazione dell'inizio dell'anno parlamentare; il ritorno al sistema dei bilanci solari; la verifica dei poteri tolti alla Camera; l'abolizione degli Uffici; la subordinazione del diritto di interrogazione e interpellanza all'economia dei lavori più importanti. Si tratta di rimedi che razionalizzerebbero l'attività parlamentare senza intralciare le funzioni del Governo.

¹ F. Ambrosoli, *Salviamo il Parlamento! In risposta all'opuscolo di Scipio Sighele: Contro il parlamentarismo*, Milano, Treves, 1895, pag. 2.

² Ivi, pag. 7.

³ Ivi, pag. 16.

⁴ Ivi, pag. 34.

⁵ Ivi, pag. 35.

⁶ Ivi, pag. 40.

Ambrosoli insiste anche sulla figura del deputato, che si presenta «onnipotente presso i ministri, ma schiavo degli elettori»¹. L'eccessivo accentramento torna così a figurare tra i mali del 'parlamentarismo' anche nell'analisi di Ambrosoli: «finché tutto si deciderà a Roma [...], la figura del deputato non potrà riacquistare dignità e indipendenza»².

Il deputato è succube e schiavo degli elettori e degli impiegati che gli chiedono continuamente favori, ma egli stesso diventa «prepotente», «inframettente», cercando di far valere le sue influenze in questioni amministrative. Ambrosoli individua tre situazioni tipo che evidenziano la malsana influenza della politica in questioni amministrative: la nomina dei sindaci, le istanze di grazia, l'assegnazione dei cavalierati. In particolare negli ultimi due casi il "maneggio" dei deputati va a danneggiare addirittura la prerogativa regia.

Per risolvere questi problemi Ambrosoli propone un maggiore decentramento amministrativo e una serie di leggi apposite che regolarizzino lo status degli impiegati, rendano elettivo il sindaco anche nei piccoli comuni, restringano il diritto sovrano di grazia e di assegnazione degli ordini equestri.

Di 'parlamentarismo' si parla anche sul versante esplicitamente cattolico (più o meno moderato).

Se per Sighele i mali del sistema erano dovuti essenzialmente alla scomparsa dell'individuo nella folla, per l'aristocratico piemontese Luigi Caissotti di Chiusano (1868-1963), al contrario è proprio l'individualismo uno dei principali mali che hanno fatto degenerare il 'governo parlamentare' in 'parlamentarismo'.

A che cosa è dovuto questo "tralignment" il cui effetto più evidente è il «dispotismo rappresentativo» della camera elettiva?

«Si crede generalmente che la degenerazione del sistema parlamentare ed il sorgere del parlamentarismo avvenga per colpa degli uomini cui è affidata la rappresentanza, e che con buoni deputati e buoni consiglieri si debba avere il sistema rappresentativo, mentre con deputati e consiglieri cattivi ne venga fuori il parlamentarismo.»³.

Caissotti non imputa i mali del 'parlamentarismo' né agli eletti né agli elettori giacché ricorda che il 'parlamentarismo' è presente anche in Belgio, una nazione che ci supera «in educazione morale e civile».

Inoltre afferma:

«Un altro errore è quello che pone nella confusione dei poteri legislativo, giudiziario, esecutivo, l'origine della decadenza del regime parlamentare, quasi che tutto il male derivasse dalla prepotenza esercitata dalla Camera legislativa a danno degli altri poteri. Invero questo accentramento non sarebbe stato gran che dannoso se parallelamente alla confusione dei poteri non si avesse avuto a lamentare la confusione dei sommi principi morali.»⁴.

Le cause della degenerazione non sono da ricercarsi sul piano istituzionale, ma sul piano morale: è l'«estremo individualismo» che disgrega il corpo sociale in un «deforme aggregato di cellule tutte simili fra loro» che ha dato la stura alla crisi odierna.

¹ Ivi, pag. 45.

² Ivi, pag. 45.

³ L. Caissotti di Chiusano, *La riforma degli ordini rappresentativi*, in «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», 12 (1896), pag. 530.

⁴ Ivi, pag. 535.

Seguendo ancora gli insegnamenti di Adolf Prins, Caissotti conclude il suo articolo auspicando un ritorno ad una sorta di regime corporativo, in cui la rappresentanza parlamentare implichi la rappresentanza organica degli interessi della società.

Più moderato, ed in controtendenza rispetto alle opinioni di Caissotti, è invece il discorso del milanese Filippo Meda (1869-1939), che non esita a definirsi «clericale». L'autore si domanda come mai il 'sistema rappresentativo' sia degenerato nel 'parlamentarismo', due forme diverse «perché tra gli effetti dell'uno e quelli dell'altro corre la stessa differenza che tra il brio e il calore di chi ha bevuto una mezza bottiglia di vino generoso e la sonnolenza ovvero il vaneggiamento di chi è arrivato al punto di non saper più contare i bicchieri»¹. Il 'parlamentarismo' si presenta come una esagerazione del sistema rappresentativo, dove l'organo Parlamento (ovvero il ramo elettivo) prevale su tutti gli altri:

« nelle parole adoperate a designare le cose c'è quasi sempre l'elemento più sicuro per giudicare della loro natura; così quando noi diciamo *parlamentarismo*, diciamo un sistema di governo [...] che riposa tutto sul parlamento: or il parlamento, nel senso rappresentativo, non è che un organo di governo, non è neppure il potere legislativo; è solo uno degli elementi che lo costituiscono; è chiaro quindi che l'essenza del parlamentarismo si può dire la prepotenza di uno degli organi del potere legislativo a danno degli altri organi e degli altri poteri pubblici.»².

Invece:

«L'essenza del sistema rappresentativo è ben diversa: esso non ha altro scopo che quello di far partecipare alla cosa pubblica tutti i cittadini i quali per qualche titolo vi abbiano diritto, allo scopo d'impedire le strapotenze di uno o di pochi; e poiché tale partecipazione non può avvenire per via diretta, si ricorre alla rappresentanza; ma è chiaro che i rappresentanti devono fare quello che farebbero, se fosse possibile, i rappresentati, cioè studiare e accertare i bisogni pubblici, provvedere ai mezzi per farvi fronte, controllare l'opera del potere esecutivo e del potere giudiziario, tenendo ad unica guida l'interesse comune pur sviluppando armonicamente gl'interessi parziali, di cui l'interesse comune non è che la somma.»³.

Conclude Meda che il trapasso da un regime all'altro ha luogo «per colpa degli uomini a cui è affidata la rappresentanza»⁴. E se si hanno pessimi rappresentanti invece di buoni rappresentanti ciò dipende dagli elettori che sono «in maggioranza o ignoranti, o corrotti, o indifferenti».

Gli elettori sembrano essere la principale causa della crisi sistemica. Per porvi rimedio Meda sembra scettico sulla modifica del suffragio, sull'utilizzo del voto plurimo, sull'obbligatorietà del voto; timidamente favorevole all'introduzione dell'istituto referendario e parzialmente favorevole all'introduzione della rappresentanza proporzionale. La soluzione che però gli pare più auspicabile è sostanzialmente una: l'istruzione e la moralizzazione dell'elettorato. L'educazione politica però non deve provenire dagli eletti corrotti, altrimenti «ne vien fuori un circolo vizioso», ma deve venire dal basso, «dalla operosità dei cittadini onesti e generosi», coordinati ovviamente dall'azione delle associazioni cattoliche.

¹ F. Meda, *Parlamentarismo e sistema rappresentativo*, in «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», 10 (1896), pag. 381.

² Ivi, pag. 384.

³ Ibidem.

⁴ Ivi, pag. 385.

Già da queste poche citazioni la costellazione del 'parlamentarismo' risulta vasta nelle sue varie sfumature. I mali che travagliano il nostro sistema non sono molto diversi da quelli descritti dagli osservatori di circa un decennio prima, tuttavia il salto lessicale è notevole: se in quella situazione si stava registrando il passaggio dal regime costituzionale-rappresentativo al parlamentare, oggi si va oltre il sistema parlamentare, attribuendo quegli stessi mali ad un regime peggiore: il 'parlamentarismo' per l'appunto. Inoltre in questo frangente più che uno squilibrio nel campo della sovranità, i maggiori problemi sembrano rinvenirsi nel campo dell'indirizzo politico: la Camera rappresentativa sembra voler imporre una linea politica, ma la sua eterogeneità spesso ne impedisce chiaramente l'emersione; il Gabinetto, sebbene nasca dalla maggioranza parlamentare, non vuole essere un suo "comitato esecutivo" e rivendica spazi di autonomia, ma risulta debole poiché la maggioranza stessa non sempre è disposta ad assecondarlo e quindi ne determina la morte istituzionale; in mezzo a questo contesto tumultuoso la figura del Re appare svilita poiché le sue prerogative sono ormai state "ereditate" dagli altri due pilastri del sistema.

Inoltre al 'parlamentarismo' vengono associati fenomeni di costume (corruzione elettorale e politica, clientelismo, decadenza e discredito delle istituzioni, disinteresse dei cittadini verso la cosa pubblica) e tutta una serie di disfunzioni della rappresentanza quali: un suffragio inadeguato (troppo largo o troppo stretto), la mancanza di partiti ben strutturati su determinate *issue*, il deficit di rappresentatività delle assemblee elettive, il trasformismo cronico dei deputati. A ciò vanno associate anche tutta una serie di problemi che riguardano l'amministrazione: uno statalismo e un accentramento eccessivo, una burocrazia ipertrofica, un apparato amministrativo troppo permeabile alle infiltrazioni della politica. Se inoltre adottiamo un punto di vista più ideologizzato, come potrebbe essere quello di socialisti e cattolici, il 'parlamentarismo' diventa ad un dipresso uno strumento della classe dominante, oppure un prodotto degenerato della modernità, che provoca sentimenti nostalgici verso il sistema corporativo dell'antico regime. Dal punto di vista sociologico, legato alla crisi valoriale di fine secolo, il 'parlamentarismo' diventa espressione di quella stessa crisi dell'individuo.

Adottando ancora punti di vista interni alle istituzioni, il 'parlamentarismo' è legato a mal funzionamenti effettivi, tecnici, dell'assemblea rappresentativa e potrebbe essere risolto solo razionalizzando determinati meccanismi all'interno dell'assemblea stessa.

L'aspetto che più ci interessa però è il primo a cui abbiamo accennato, ovvero l'aspetto politico-costituzionale. Il 'parlamentarismo' si presenta come un sistema degenerato in quanto vi si palesa una sorta di incontro-scontro nell'attribuzione dell'indirizzo politico generale. La stragrande maggioranza degli osservatori denuncia la cosiddetta "onnipotenza parlamentare", ovvero l'esorbitanza della Camera elettiva rispetto al proprio ruolo: essa non solo determina cinicamente la vita e la morte politica del Gabinetto, ma sottrae spazio politico-decisionale anche al Sovrano, imponendogli gli uomini che faranno parte dell'Esecutivo. Il ruolo del Sovrano è ridimensionato e per la maggior parte dell'opinione pubblica anche il Gabinetto è succube dell'assemblea elettiva.

Eppure ad osservatori attenti il rapporto tra la camera elettiva (ed in particolare tra la maggioranza della Camera) e il Gabinetto potrebbe sembrare quanto meno ambiguo. Infatti se il destino dell'Esecutivo è sempre "appeso ad un filo", è anche vero che, se il Gabinetto è in grado di "dominare" e mantenere la sua maggioranza, gli si presentano innegabili occasioni di rivalsa (prepotenze verso l'amministrazione, manipolazione delle elezioni), in cui dimostrarsi a sua volta *potente*, imporre una propria politica e addirittura eccedere dal suo ruolo.

Nell'immaginario collettivo, il Gabinetto non è un istituto di per sé stabile e potente, così le

“occasioni di rivalsa” costituiscono l’eccezione alla regola: nel sistema degenerato definito ‘parlamentarismo’, il “coltello dalla parte del manico” lo tiene sempre la camera elettiva, e il Gabinetto sarà sempre subordinato ad essa: se il Gabinetto travalica il suo ruolo in determinate occasione (magari andando esso stesso a ledere la prerogativa regia), ciò è sempre una conseguenza dell’assemblea elettiva che per prima ha commesso il peccato originale, ovvero la rottura dell’equilibrio istituzionale.

Questa visione è predominante anche in uno degli ultimi documenti che vogliamo esaminare. Si tratta dell’articolo *Onnipotenza parlamentare* pubblicato nel 1896 sull’«Archivio di diritto pubblico» dal giurista di stampo orlandiano Oscar Scalvanti (1852-1915), libero docente di scienza dell’amministrazione, diritto amministrativo e diritto costituzionale presso le università di Pisa e Perugia.

Scalvanti parte da un’impostazione molto classica: come il governo misto è soggetto a corruzione per il prevalere di uno degli elementi che lo compongono (monarchia, aristocrazia, democrazia), così anche il governo parlamentare oggi «non poteva corrompersi che per il prevalere dell’elemento democratico»¹.

Il prevalere dell’elemento democratico è visibile nel fatto che la camera elettiva manifesta «una tendenza costante ad accentrare in sé il governo della nazione»², «niente le resiste o può resistere; tutto deve piegarsi alla sua onnipotenza»³, anche l’Esecutivo. Tuttavia per Scalvanti una domanda sorge spontanea:

«è veramente la Camera che spadroneggia il governo; o è il Governo che impera sulla rappresentanza, pur lasciandole l’illusione della propria onnipotenza e non turbando il popolo nel sogno della sovranità? La storia parlamentare offre esempi di entrambi i fenomeni, dandoci bene spesso lo spettacolo di docili maggioranze costituite a mosaico, e che il Gabinetto tiene compatte avvolgendole nelle reti di personali interessi.»⁴.

Insomma, il rapporto tra Camera e Gabinetto è più complesso di quanto possa sembrare, considerando anche che «è dal seno della maggioranza che esce il Gabinetto, ma questo alla sua volta può dominare la maggioranza, ora colla minaccia di uno scioglimento della Camera, e ora passando dalla minaccia al fatto e intromettendosi nelle elezioni per far prevalere i candidati a lui favorevoli»⁵. Tuttavia Scalvanti, poco più sotto non esita a concludere il suo ragionamento:

«Ad ogni modo è così forte il vincolo che unisce la maggioranza al governo, sia che derivi dal fatto che il ministero è uscito dal seno di essa, o derivi dal fatto che la maggioranza è stata composta ad immagine del governo, che l’assemblea politica finisce per dominare il gabinetto, il quale resta alla mercé di lei, non pure per ciò che si riferisce all’opera legislativa, ma anche per ciò che spetta all’esecutivo.»⁶.

Dunque, nonostante le pressioni (più o meno legali) che l’Esecutivo può indirizzare verso l’assemblea, il Gabinetto rimane sempre «alla mercé» della prima.

Si tratta di una convinzione molto radicata negli osservatori, che si modificherà solo

¹ O. Scalvanti, *Onnipotenza parlamentare*, in «Archivio di diritto pubblico», 6 (1896), pag.168.

² Ivi, pag. 166-167.

³ Ivi, pag. 167.

⁴ Ivi, pag. 168.

⁵ Ibidem.

⁶ Ivi, pag. 169.

parzialmente durante l'età giolittiana. Infatti anche a ridosso del nuovo secolo l'"onnipotenza parlamentare" sarà nettamente percepita da vari autori. Non solo Arangio Ruiz esporrà questa idea nella sua prolusione del 1899, ma idee analoghe saranno ribadite dal giornalista e politico liberale napoletano Ferdinando Nunziante (1863-1941), per il quale il 'parlamentarismo' è una vera e propria «Idra» che «atrofizza tutti i poteri dello Stato, per sviluppare esageratamente, a danno dello stesso paese, le funzioni della Camera»¹ e dal giurista Francesco Racioppi (1862-1905), secondo cui in Italia si è passati dal regime 'costituzionale' al regime 'parlamentare' ed infine dal regime 'parlamentare' al 'parlamentarismo', quest'ultimo distinto dal retto governo parlamentare per la debolezza degli esecutivi².

Cosa fare per arginare la piaga del 'parlamentarismo'?

Modificare lo Statuto era fuori questione, tuttavia non sembrava impossibile proporre una interpretazione alternativa degli articoli fondamentali riguardanti la forma di governo. E' questa la strada che indicò *un deputato* dalle pagine della «Nuova Antologia». Solo più tardi si scoprirà che quel deputato era un rappresentante di spicco della classe dirigente, Sidney Sonnino.

4.2.2 Il ritorno alla 'forma costituzionale pura': le interpretazioni dello Statuto e il potenziamento della prerogativa regia alla fine degli anni Novanta

La sconfitta di Adua nel marzo 1896 e la successiva pubblicazione dei Libri Verdi, decretano la fine politica di Francesco Crispi. Il re affida il nuovo governo a Rudini, il quale, nonostante l'opposizione del Sovrano, sarà costretto a portare avanti una politica economica restrittiva (che implica anche una riforma dell'esercito) per far fronte ad un bilancio statale costantemente in rosso.

A fronte di una timida ripresa economica, l'Italia non riesce comunque ad uscire dal contesto di immobilità, di paralisi istituzionale, a cui il 'parlamentarismo' la condanna.

Mentre per il solo giurista Pietro Chimienti (1864-1938) il 'parlamentarismo' è un regime transitorio che potrebbe portare ad una nuova epoca³, la maggior parte dei commentatori insiste sul carattere degenerativo del 'parlamentarismo', sullo squilibrio che regna nel sistema e quindi sulla necessità di ricondurre gli organi dell'architettura costituzionale al ruolo che inizialmente era stato ponderato per loro, in modo da riproporre un 'governo parlamentare' ben bilanciato.

¹ F. Nunziante, *La crisi del parlamentarismo*, in «La Rassegna Nazionale», 20 (1898), vol. 101, pag. 240.

² F. Racioppi, *Forme di Stato e forme di governo*, Roma, Società editrice Dante Alighieri, 1898. A pag. 244 si legge: «Cosicché, il Governo Costituzionale ordinato secondo i magnifici precetti dell'Inghilterra ci ha condotti - ed è stato un gran bene - al regime parlamentare: ma l'accentramento amministrativo e la difettosa organizzazione dei partiti ci hanno poi fatto scendere - ed è stato un gran male - dal regime parlamentare al parlamentarismo.»

³ Scrive Chimienti a pag. 107 de *La vita politica e la pratica del regime parlamentare*, Torino, R. Frassati e C. editori, 1897: «Nella lotta senza tregua, che si svolge tra le alte necessità dello Stato e le tendenze rinnovanti della coscienza sociale, nulla di assoluto ci è occorso di notare, nulla che non sia, così e non diversamente, determinato dalle condizioni morali e materiali del periodo storico che attraversiamo. Lo stesso parlamentarismo, che abbiamo sorpreso, accusato e dileggiato dalla critica, come una forma artificiale ed arbitraria della mancanza di contenuto della vita politica moderna, a noi si è rivelato come il primo e necessario esperimento delle istituzioni rappresentative, come una forma di transizione occorrente alle lente determinazioni della rinnovata coscienza sociale sugli istituti e sul contenuto del ringiovanito organismo dello Stato.»

L' "onnipotenza parlamentare" sembra essere il problema principale, quindi per gli osservatori è opportuno elaborare un nuovo sistema di pesi e contrappesi per riequilibrare il sistema. Da ciò la proposta di riforma del Senato o la riproposizione della creazione di un consiglio privato della Corona¹. Tuttavia la proposta che fa più scalpore è quella avanzata da Sidney Sonnino, con l'articolo *Torniamo allo Statuto*.

Stando all'articolo, dal titolo estremamente suggestivo, un'interpretazione letterale delle norme statutarie non solo avrebbe consentito l'abbandono del 'parlamentarismo' «ammalato» per *ritornare* ad un tipo di governo 'costituzionale puro' (realmente inscritto nello Statuto), ma ciò avrebbe posto un argine allo strapotere della Camera (e del Gabinetto), ridando slancio alla prerogativa regia.

Secondo Sonnino il nocciolo della questione consiste nella «progressiva usurpazione del potere esecutivo per parte della Camera dei deputati»²: a causa di una cattiva divisione dei poteri la Camera pretende di governare, controllando strettamente il Ministero e questo, a sua volta, cerca di rimanere in carica agendo sull'amministrazione, usando soprattutto metodi clientelari e manipolando le elezioni grazie all'intervento dei prefetti. Inoltre il Gabinetto si sente depositario esclusivo del potere esecutivo e ciò va a scapito del Re, che si vede spogliato delle sue prerogative. La situazione è aggravata dall'avanzata dei moderni «dispotismi soffocanti ogni libertà civile e morale», ovvero il socialismo e il clericalismo, e dalla scarsa lucidità con cui i liberali stanno affrontando la questione. Il predominio della Camera ha avuto tutta una serie di conseguenze, la peggiore delle quali viene descritta così:

« A poco a poco è sorto e si è affermato un istituto nuovo, non contemplato affatto nello Statuto, e che ogni giorno di più tende a costituirsi come un potere autonomo, fuori della legge, e si alimenta e s'impingua di tutte quelle funzioni di cui apertamente o tacitamente sta spogliando gli altri poteri

¹ Uno dei primi accenni alla formazione di un Consiglio Privato della Corona è da attribuirsi al senatore e diplomatico italiano di origini ebraiche Isacco Artom (1829-1900), nella sua introduzione alla prima traduzione italiana di una famosa opera di Rudolf Von Gneist, *Lo Stato secondo il diritto, ossia la giustizia nell'amministrazione politica*, Bologna, Zanichelli, 1884. Il progetto venne ripreso anche da Federico Persico in *Le rappresentanze politiche e amministrative. Considerazione e proposte*, Napoli, Marghieri 1885. L'idea venne poi successivamente riproposta sia da Gaetano Mosca in *Le costituzioni moderne* del 1887 e sia da Ruggiero Bonghi nel 1893 con *L'ufficio del principe in uno Stato libero*. Il contributo più "recente" favorevole all'introduzione di questo organismo sarà proprio di Ignazio Brunelli, *Della istituzione di un Consiglio privato della Corona nel nostro regime parlamentare*, Bologna, Zanichelli, 1895, tuttavia nel successivo *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, UTET, 1909, scritto a quattro mani col collega Francesco Racioppi, lo stesso Brunelli abbandonerà l'idea iniziale.

Da sempre contrario all'introduzione di un consiglio privato della Corona è Domenico Zanichelli il quale scrive vari articoli fra cui citiamo, *Il Consiglio privato della Corona*, in «Studi senesi», vol. XIII, fasc. I-II, 1896, pag. 73-93. Secondo il giurista modenese infatti non aveva senso ingabbiare con meccanismi giuridici un sistema politico come il governo di gabinetto. Inoltre sembrava un controsenso rafforzare il potere regio rendendone sempre meno personale l'esercizio e affidandolo a consiglieri privati: in tal modo non solo la Camera si sarebbe intromessa nella prerogativa regia, ma tale prerogativa sarebbe risultata ancora più mortificata dall'"intrusione" di questi eminenti funzionari politici. Per un approfondimento sull'argomento si veda: C. Mozzarelli, «Un'autorità nebulosa come cirri». *Il dibattito di fine secolo sul Consiglio privato della Corona e le prerogative regie*, in «Cheiron», 25-26/1996, pag. 41-57; F. Mazzonis, *La Monarchia nella storia dell'Italia unita. Problematiche ed esemplificazioni*, Roma, Bulzoni, 1997.

² Un Deputato (Sidney Sonnino), *Torniamo allo Statuto*, in «Nuova Antologia», 151(1897), pag. 9-28, oggi ristampato in Id., *Scritti e discorsi extraparlamentari*, a cura di B. F. Brown, Bari, Laterza, 1972, vol. I, pag. 575-597 da cui citeremo. La citazione è a pag. 578.

costituzionali.»¹.

Il Gabinetto, originatosi dallo strapotere della Camera, viene indicato come una sorta di mostro a due teste che, da una parte spoglia la stessa Camera della funzione legislativa decretando d'urgenza, dall'altra parte priva il Sovrano non solo del suo prestigio, ma anche delle sue prerogative. Questo mostro mitologico è disposto a sfidare sia la Camera che il Senato, che la Corona. E' proprio nei confronti di quest'ultima che il Ministero spadroneggia:

«Con la teoria che il Re regna e non governa, si nega, contro e la lettera e lo spirito dello Statuto, che il Principe possa avere e tanto meno manifestare una qualsiasi volontà diversa da quello del Ministero, finché questo possa presentare un voto favorevole della Camera, fosse pure la maggioranza di un solo voto, e con qualunque mezzo ottenuta.»².

Non solo non si ammette che il Sovrano possa avere una opinione propria, ma si dà per scontato che, in caso di dissidio tra il Ministero e la Camera, il Sovrano scioglierà il parlamento e indirà nuove elezioni. In modo tale si nega totalmente al Re una capacità di sintesi e di ricomposizione delle crisi parlamentari.

Secondo Sonnino «il vizio attuale» appena descritto è « nettamente contrario a quanto prescrive e vuole lo Statuto». In base agli articoli 3,5,6,7,8,9,65 e 68, al Sovrano spetta sia il potere esecutivo sia una «parte non inferiore a quella del Parlamento nel potere legislativo, avendo egli eguale diritto di proposta delle leggi, ed essendone a lui solo riservata la sanzione»³. Il potere esecutivo può spettare solo «a chi si immedesima nell'interesse generale» e «non potrebbe mai essere affidato ad un istituto che fosse emanazione diretta della maggioranza e di un solo partito»⁴: lo Statuto «nomina a più riprese i ministri del Re», ma «non fa mai parola di un Ministero, o Gabinetto, o consiglio dei Ministri.»⁵. Quindi «se invece il Governo, impersonato dai Ministri, dipendesse direttamente dalla maggioranza parlamentare, anche per la designazione delle persone che debbono comporlo, l'intera potestà legislativa verrebbe in evidente contraddizione con lo spirito dello Statuto, assorbita dalla sola Camera elettiva, anzi della sola maggioranza dei suoi membri».⁶ (si noti in questa affermazione come ritornano sia le riflessioni di Gladstone che quelle di Orlando contro il "governo di partito").

Sonnino conclude così la sua infausta analisi:

« In Italia, lo ripeto, è sorto un potere nuovo [quello del Gabinetto], parassita e ibrido, dallo Statuto non contemplato, il quale facendosi strumento e sgabello delle pretese dottrinarie e delle crescenti usurpazioni della Camera dei Deputati, che vorrebbe arrogare a sé sola il diritto di parlare come interprete della volontà nazionale, è riuscito col dichiararsi a sua volta la emanazione legittima e autorizzata della rappresentanza nazionale, ed una progressiva ed effettiva usurpazione di quasi tutte le funzioni normali della Corona, facendone altrettante funzioni da sé dipendenti, e tende sempre di più a mettere nell'ombra il Principe; mentre al tempo stesso ha snaturate o distrutte le funzioni proprie della camera elettiva. La Camera, avendo voluto invadere le competenze altrui e governare, è venuta invece a

¹ Ivi pag. 585.

² Ivi pag. 586.

³ Ivi pag. 590.

⁴ Ivi pag. 590.

⁵ Ivi pag. 589.

⁶ Ivi pag. 590.

perdere anche di fatto l'esercizio libero delle stese funzioni legislative, attribuite dallo Statuto; e si trova, ogni giorno più, mancipia del Ministero.»¹.

Da questa situazione non si può uscire soltanto richiamando ai loro principi le istituzioni rappresentative e costringendo Camera e Governo nei limiti dei loro rispettivi poteri, come suggeriva l'onorevole Di Rudinì in un discorso alla Camera tenuto nella primavera del 1895, ma è opportuno rileggere lo Statuto sotto un nuovo punto di vista per sancire una migliore divisione dei poteri:

«Non si può raggiungere la meta desiderata dall'onorevole Di Rudinì [...] se non rimontando ai principi dello Statuto in quanto esso proclama che i ministri ossia le persone preposte alla direzione delle grandi amministrazioni dello Stato non sono, né collettivamente considerati né singolarmente, i ministri della Camera, e tampoco ministri per proprio conto con diritti e titolo proprio, ma semplicemente i ministri responsabili dell'azione del Principe. Da tale ritorno ai principi dello Statuto dipende tutto il risanamento della nostra vita parlamentare.»².

Di conseguenza Sonnino auspica il ritorno ad una interpretazione letteraria dello Statuto, il quale a suo modo di vedere prescrive una forma di governo 'costituzionale pura'. Col il *ritorno* a questo assetto si realizzerebbero tutta una serie di miglioramenti della situazione politico-costituzionale che riporterebbero in equilibrio la bilancia dei poteri: impedendo ogni rapporto tra maggioranza parlamentare e gabinetto, il Re riacquisirebbe un ruolo rilevante nell'impalcatura costituzionale in quanto i ministri verrebbero considerati solo «quali ministri del principe» cioè quali organi responsabili della volontà e dell'azione del Sovrano, da lui scelti e nominati; non esistendo più un rapporto di fiducia tra Esecutivo e Legislativo, i ministri stessi non avrebbero più necessità di manipolare l'amministrazione per evitare "imboscate parlamentari" e la Camera avrebbe l'opportunità di esplicitare meglio la sua "funzione originaria": «tolta la diretta e fatale dipendenza del Ministero dall'appoggio ininterrotto della maggioranza della Camera, questa rimane più libera di occuparsi della funzione legislativa»³. Per l'attuazione delle sue idee Sonnino sostiene che sia necessario soltanto un cambio di mentalità e l'avallo dell'opinione pubblica, tuttavia il ritorno allo Statuto non si potrà mai realizzare senza il *placet* del Sovrano, non per niente l'articolo si conclude con un accorato appello al Re.

Il dibattito che si apre in seguito alla pubblicazione della proposta sonnininiana è molto interessante dal nostro punto di vista per almeno tre ragioni: esso fornisce una soluzione autorevole al problema del 'parlamentarismo', pensata da uno dei più importanti esponenti della classe dirigente dell'epoca; in secondo luogo il dibattito è notevole dal punto di vista lessicale poiché per portarlo avanti si sfruttano con proprietà di linguaggio i lessici che abbiamo visto emergere nelle decadi precedenti; infine ci permette di far luce sulle dinamiche tra i vari organi costituzionali, e sulle interpretazioni della forma di governo dello Statuto, in modo da poter confrontare queste posizioni con quelle emerse sempre in ambito italiano tra gli anni Cinquanta e Sessanta.

¹ Ivi pag. 593-594.

² Ivi pag. 581.

³ Ivi pag. 583.

Secondo Domenico Zanichelli, l'articolo di Sonnino¹ è stato male interpretato: esso «mirava piuttosto a deplorare gli eccessi e i vizi del sistema parlamentare in Italia che ad invocarne il suo abbandono»², poiché è sotto gli occhi di tutti che «da noi attualmente mancano gl'istituti, le tradizioni e le condizioni sociali favorevoli al sistema rappresentativo puro»³. Da notarsi come Zanichelli usi il sintagma sistema 'rappresentativo puro' come sinonimo di sistema 'costituzionale puro'.

Il nostro autore ribadisce con forza che il sistema parlamentare è un sistema politico e non giuridico, non per niente lo Statuto non prescrive affatto questa forma di governo, sebbene la «corrente delle idee che condusse alla formazione dello Statuto», che si ispirava alle Carte francesi del 1814 e del 1830 (a loro volta emule della costituzione inglese), «era tutta favorevole al sistema parlamentare»⁴. Per questo, fin dalla sua concessione, sebbene la nostra Carta tratteggiasse una forma 'costituzionale pura', lo Statuto fu interpretato da subito in senso parlamentare⁵.

Il governo parlamentare non è esplicitamente *previsto* dallo Statuto, ma bisogna analogamente affermare che il sistema parlamentare non è *contrario* allo Statuto, quindi «non il sistema parlamentare in se stesso, ma alcune sue deviazioni o degenerazioni possono, se perdurassero aggravandosi, dirsi contrarie allo Statuto»⁶. Secondo Zanichelli ciò che potrebbe alterare lo Statuto riguarda proprio l'interpretazione della prerogativa regia ed in particolare l'arrivare a sostenere che il Re in Italia abbia un ruolo troppo ristretto.

Nel proseguo dell'articolo le energie di Zanichelli sono tutte tese a dimostrare che sin dalla nascita del Regno d'Italia, la monarchia ha avuto un ruolo centrale nell'impalcatura statale ed è addirittura stata un vero e proprio propulsore che ha favorito l'unità del Paese. La tesi di Zanichelli risulta così in netto contrasto con quella di Sonnino: mentre per il giurista modenese le prerogative regie possono naturalmente convivere con una forma di governo parlamentare, per il politico pisano invece le prerogative della Corona potranno rendersi effettive solo con un sistema che non è parlamentare ma costituzionale puro.

¹ Ricordiamo però che nel momento in cui scrive, Zanichelli non è ancora al corrente del fatto che l'autore del *Torniamo allo Statuto* sia Sidney Sonnino.

² D. Zanichelli, *Lo Statuto e il sistema parlamentare*, in «Studi Senesi», 14 (1897), pag. 177.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ivi*, pag. 178.

⁵ *Ivi*, pag. 177-178. A pag. 304 dell'*Introduzione storica allo studio del sistema parlamentare italiano* (in «Studi Senesi», 14 (1897), pag. 297-344), Zanichelli è ancora più chiaro sull'argomento e scrive: «Alcuni hanno osservato (massime da quando sembra che le libere istituzioni si corrompano) che lo Statuto piemontese non stabilisce già la forma di governo, così detta, parlamentare, ma la rappresentativa pura e costituzionale, e che l'essersi sostituita la prima alla seconda può essere considerata come una violazione statutaria. Intorno alla questione se sia migliore per l'Italia l'uno o l'altro di questi due modi d'essere del sistema rappresentativo non è qui il luogo di discorrere, intanto ci basta osservare che nessuna costituzione scritta, né la belga, né l'inglese, né le francesi, contiene i principii del governo parlamentare, perché essi sono più d'ordine politico che giuridico; ma che la sostituzione del sistema parlamentare al rappresentativo puro è avvenuta dovunque o per naturale evoluzione degli istituti politici come in Inghilterra, o perché fin da principio questi stessi istituti sono stati di proposito deliberati ed espliciti nel senso proprio del sistema parlamentare, come nel Belgio, in Francia, e aggiungiamo, in Piemonte, dove lo Statuto fu immediatamente, e per volere concorde del Re, delle Camere e del popolo, subito interpretato in modo da dare origine al governo parlamentare o di Gabinetto che dir si voglia. Quindi il sistema parlamentare non si è formato dalla degenerazione o corruzione del sistema rappresentativo instaurato dallo Statuto, ma è nato collo Statuto stesso e gli autori di questo hanno voluto espressamente stabilirlo, come la sola legittima esplicazione dell'opera loro.»

⁶ D. Zanichelli, *Lo Statuto e il sistema parlamentare*, pag. 179.

Per Zanichelli nel governo di gabinetto il Re gode già di ampie prerogative. Il Sovrano ricopre un ruolo risolutivo sia in campo militare che in politica estera ed è nella formazione del Ministero e nei rapporti con i ministri che il suo operato è imprescindibile: in sostanza anche in questa forma di governo il Re può indicare una linea politica.

Mentre in Inghilterra il Gabinetto gode della fiducia di una maggioranza omogenea, in Italia le maggioranze non sono solide, per cui le indicazioni del Re sono ancora fondamentali: egli è l'unico che può legittimare quelle maggioranze eterogenee, dando fiducia ai ministri e mettendoli al riparo dalle intemperie assembleari: «l'unità nell'indirizzo politico, la loro ragion d'essere non la possono trovare questi Ministri che nella fiducia piena ed intera, senza sottintesi, senza restrizioni, della Corona, e solamente in questa fiducia possono avere la forza per resistere alle pressioni dei gruppi componenti la maggioranza, per disciplinarli organicamente e costituirli, se non in partito vero e proprio, in maggioranza che del partito abbia le più importanti caratteristiche»¹. Inoltre è il Sovrano a detenere saldamente tra le sue mani il potere di scioglimento della Camera e nessun ministro potrà mai usurparlo.

Nemmeno il Presidente del Consiglio dei Ministri (carica ignota allo Statuto, ma non contraria ad esso dato che non è esplicitamente vietata) può mettere in discussione la prerogativa regia, poiché questa figura è la prima ad avere uno stretto rapporto fiduciario con il Sovrano e a coprirlo in prima persona di fronte agli atti politici dei ministri.

Per Zanichelli dunque il governo di gabinetto non altera l'essenza della prerogativa regia e di conseguenza non si palesa necessario un ritorno ad sistema costituzionale puro ('rappresentativo puro', per utilizzare le sue parole):

«Abbiamo detto del potere regio e visto come esso sia presente, vivo e attivo nello Stato [...]. Ora quando si abbia il concetto che il potere regio non è una finzione, ma una realtà nello Stato, quando esista la convinzione che esso potere è necessario al retto andamento dello Stato e che l'esplicazione politica degli istituti rappresentativi in parlamentari non può alterarne l'essenza giuridica statutaria, cessano i timori di cui si è fatto eloquente interprete l'autore dell'articolo della Nuova Antologia, e non v'è bisogno, per ovviare ai mali minacciati dalla prepotenza ministeriale o delle maggioranze, di invocare l'abolizione del sistema parlamentare e il ritorno al sistema rappresentativo puro.»².

Parzialmente diversa l'interpretazione del costituzionalista ferrarese Ignazio Brunelli (1868-1952), manifestata nell'articolo *Statuto, Sistema parlamentare, Parlamentarismo*³.

Brunelli condivide l'analisi politica di Sonnino, il sistema parlamentare è travagliato da numerosi mali, «mali, che con un nome solo, si definiscono 'parlamentarismo'»:

«Chi può negare che talora i Ministeri usurpino i poteri della Camera? - che questa invada il potere esecutivo, e che l'uno e l'altro tendano a sopraffare le prerogative della Corona? - Chi può negare che la stessa responsabilità ministeriale diventi effimera, derisoria perché l'organo che deve farla valere risulta troppo legato all'altro contro il quale dovrebbe farla valere?»⁴.

Per Brunelli il 'parlamentarismo' vigente in Italia è dovuto sia all'instabilità dei governi, sia ai

¹ Ivi, pag. 187.

² Ivi, pag. 197.

³ I. Brunelli, *Statuto, sistema parlamentare, parlamentarismo*, in «Idea liberale», aprile 1897, fascicolo 27, anno VII, ristampato in I. Brunelli, *Impressioni e note di politica e di diritto costituzionale*, Torino, UTET, 1906, pag. 96-111 (da cui citeremo).

⁴ Ivi, pag.105

vizi dei deputati, tuttavia pensare di poter abbandonare il sistema parlamentare, come suggerisce l'onorevole Sonnino, gli sembra una proposta inapplicabile. Egli, a differenza di Zanichelli, come aveva già avuto modo di scrivere¹, si dimostra favorevole alla necessità di rinvigorire la funzione regia in Italia (magari instaurando un Consiglio Privato della Corona), tuttavia il rimedio sonniniiano non solo non sembra «realmente salutare», ma un *tornare* allo Statuto appare propriamente irrealizzabile.

Secondo l'autore ogni statuto deve essere *interpretato*: esso «diventa e rimane, non quello che lo farebbe figurare la nuda lettera, ma quello che vogliono che diventi e sia lo spirito che ne informa la sua attuazione, le leggi complementari che lo integrano, e sopra tutto quelle che furono chiamate 'le forze operanti' nella nazione e nella società»². Infatti sebbene lo Statuto indichi che al Re soltanto appartiene il potere esecutivo, da sempre si è interpretato che tale potere venga esercitato indirettamente dalla Corona tramite ministri; analogamente lo Statuto non menziona la funzione ispettiva del Parlamento, eppure nessun ministro può sottrarsi a interpellanze e interrogazioni con la scusa che tali istituti non siano previsti dalla nostra Carta. Col "ritornare allo Statuto" dunque «si ritornerebbe alla *lettera*, ma non certo alla *pratica*» che dalla concessione della Carta in avanti si è seguita in Italia.

Brunelli inoltre rincara la dose. Anche se si volesse interpretare letteralmente lo Statuto, bisogna ricordare che i suoi articoli non vanno presi singolarmente, ma, specialmente per quanto riguarda la forma di governo, essi devono essere letti in relazione con altri, proprio perché lo Statuto «forma un sistema».

Agli articoli 5 e 65 (che ad uno sguardo superficiale potrebbero indurre a far pensare ad una forma di governo costituzionale pura) vanno affiancati agli articoli 67 e 47: tutti insieme essi stabiliscono l'istituto della 'responsabilità ministeriale', tipica del governo di gabinetto. Il governo parlamentare dunque risulta naturalmente inscritto nello Statuto. Al re spetta sì il potere esecutivo, ma esso viene esercitato indirettamente tramite i ministri che sono per lui responsabili, in modo da non far risalire fino a lui il biasimo per i loro atti politici, inoltre anche nella forma parlamentare «l'influenza della Corona può farsi sentire benefica».

Brunelli conclude che, sebbene un rinvigorimento della funzione regia sia auspicabile, togliendo l'istituto della responsabilità ministeriale, come succede nella forma costituzionale pura, «si farebbe un cattivo servizio a quella istituzione che si vuol rinvigorire», poiché l'onere dell'indirizzo politico cadrebbe direttamente sulla testa del re:

«il rivendicare al Principe, in modo assoluto, il potere esecutivo significherebbe non già tornare allo Statuto, ma oltrepassarlo in senso retrivo, vale a dire tornare alla responsabilità regia con tutte le conseguenze ad esse inerenti, non esclusa quella dei moti rivoluzionari per atterrare il trono. Un ritorno, così inteso, allo Statuto, costituirebbe un regresso anche nell'interesse stesso della monarchia.»³.

La critica di Federico Persico presenta toni più pessimistici. Per il giurista napoletano «la divisione dei poteri nei nostri sistemi rappresentativi è più apparente che effettiva»⁴, da ciò dipende la preponderanza del potere legislativo nel governo parlamentare:

¹ I. Brunelli, *Della istituzione di un Consiglio privato della Corona nel nostro regime parlamentare*, Bologna, Zanichelli, 1895

² I. Brunelli, *Statuto, sistema parlamentare, parlamentarismo*, opera citata, pag. 100.

³ Ivi, pag. 104-105.

⁴ F. Persico, *L'organismo nello Stato moderno*, in «Atti della Reale Accademia di Scienze morali e politiche», 29 (1898), pag. 217.

«Il carattere più spiccato dei governi parlamentari è la preponderanza del potere legislativo sugli altri poteri dello Stato; anzi, a dir giusto, l'assorbimento in fondo di ogni potere nella Camera elettiva. Il potere esecutivo o il governo non è altro che una commissione parlamentare. I Senati, non esclusa la Camera dei Lords inglese, oppongono un debole freno alla volontà dei deputati. L'ingerenza di questi in tutta l'amministrazione è un fatto che può deplorare, ma che non si riesce a impedire. La giustizia stessa è sottoposta al governo, e benchè si senta e si predichi da tutti il bisogno di averla indipendente, rispettata, insospettabile, il suo stesso ordinamento e la onnipotenza parlamentare contribuiscono a farla cadere in sospetto, in quei casi appunto dove più si richiederebbe e avrebbe a mostrarsi la sua serena imparzialità.»¹.

Gli effetti più evidenti dell'onnipotenza parlamentare sono ancora lo svolgimento disordinato della funzione legislativa e l'instabilità dei governi, tuttavia per Persico il potenziamento della prerogativa regia non costituisce una soluzione al problema:

«Quanto al corroborare il potere regio, come si vorrebbe da altri, non sono minori gli ostacoli, né sarebbero più utili i risultati. Lasciando stare che là dove il regime parlamentare ha generato delle consuetudini e delle tendenze nei Parlamenti a governare per mezzo dei suoi membri, saliti di tempo in tempo al potere, ridurre l'opera parlamentare quasi ad una sola funzione legislativa non sarebbe tollerato e si snaturerebbe il necessario sindacato sui ministri; l'effetto di una maggiore ingerenza della Corona nel governo la esporrebbe a lotte disastrose. I partiti radicali, smettendo di prendersela coi ministri, getterebbero tutta le colpe vere o no, sul Principe; e la monarchia sarebbe di continuo discussa e messa a cimento.»².

Le critiche di Gaetano Mosca alla proposta sonniniana sono le più velenose: esse non partono da presupposti strettamente giuridici, come nei casi di Zanichelli, Brunelli e Persico, ma da spunti storici e sociologici.

Secondo Mosca «il sistema parlamentare, o come ora dicesi il Parlamentarismo»³, si dovrebbe presentare naturalmente come un «regime di discussione», dove si riscontri «giustizia per tutti, anche per gli umili». Nell'odierna forma di governo italiana ciò non è possibile perché mancano tutta una serie di condizioni: le forze sociali non sono realmente indipendenti le une dalle altre (la magistratura per esempio è spesso subordinata al Ministero); non è possibile individuare effettivamente chi, tra coloro ai quali viene delegata una parte di autorità pubblica, sia direttamente e personalmente responsabile degli atti commessi (la burocrazia per esempio è irresponsabile); inoltre il Governo si insinua talmente in profondità in tutti i campi che ogni individuo si rivolge a lui per avere dei benefici. Cosa ben più grave, manipolando le elezioni, il Governo impedisce una sana selezione della classe dirigente, classe dirigente che avrebbe poi dovuto controllare e sindacare sul suo operato:

«Tutte o buona parte delle attività sociali, ossia delle forze pubbliche, dipendono dal Governo ed è naturale che questo sia diventato la principale forza elettorale e che molti deputati che dovrebbero controllarlo siano in realtà nominati per opera sua. [...]

¹ Ivi, pag. 216.

² Ivi, pag. 215.

³ G. Mosca, *Sopra due possibili modificazioni del sistema parlamentare in Italia*, in Id., *Questioni pratiche di diritto costituzionale*, Torino, Bocca, 1898, pag. 79 e sgg., oggi ristampato col titolo *Di due possibili modificazioni del sistema parlamentare in Italia*, in G. Mosca, *Ciò che la storia potrebbe insegnare: scritti di scienza politica*, Milano, Giuffrè, 1958, pag. 337-352, da cui citeremo. La citazione è a pag. 337.

Siccome poi il Governo che crea la maggioranza dei deputati può essere alla sua volta rovesciato da una maggioranza di deputati, è sempre naturale che ogni membro della maggioranza attinga largamente alla fonte di tutti i suoi favori e benefici o per sé, o per il suo collegio, o per i suoi principali elettori; sicchè in fondo lo Stato viene ad essere un grande banchetto servito a spese di tutti i contribuenti, e nel quale la parte di ognuno è in proporzione diretta della forza elettorale organizzata che può mettere a disposizione dei governanti.»¹.

Essendo queste le premesse, un semplice cambio di regime politico, non modificherebbe la realtà dei fatti, considerando anche che la Germania si presenta come una realtà troppo diversa rispetto a quella italiana: al di là delle Alpi vi è un diverso sistema partitico, una diversa organizzazione locale e lo sviluppo della giustizia amministrativa ha seguito un percorso peculiare. Di conseguenza:

«Non ci è da farsi in proposito alcuna illusione: da noi ed in altri paesi abituati al regime parlamentare il passare da questo al costituzionale condurrebbe, almeno per un numero di anni piuttosto lungo, ad un Governo molto più autoritario e ristretto di quello che è ora in vigore in Germania. Avremmo subito tutti gli inconvenienti del sistema tedesco senza conseguire immediatamente alcuno dei vantaggi. Poiché il decapitare la Camera dei rappresentanti togliendole quell'attribuzione, che ormai in parecchi paesi è divenuta per essa principale, la facoltà cioè di giudicare e condannare, sia pure senza appello e spesso iniquamente, i governi, equivarrebbe a togliere per molto tempo al Parlamento ogni importanza politica. La camera elettiva, segnatamente, diventerebbe [...] un corpo assai più docile e meno autorevole dell'attuale Senato, perché composta probabilmente di persone meno illustri ed autorevoli per competenze speciali, e perché i suoi membri non sarebbero nominati a vita ma diventerebbero mutabili periodicamente, almeno nella loro grande maggioranza, per opera del Governo che essi non potrebbero mai mutare.»².

Per Mosca, se la soluzione sonniniiana divenisse realtà, invece di avere un regime di discussione «assai imperfetto», «si tornerebbe ad un regime molto simile a quello assolutista di cinquant'anni addietro»³.

Anche nella già citata prolusione di Arangio Ruiz del gennaio 1899, il giurista siciliano, unendo motivazioni giuridiche e storico-sociali, contrasta nettamente la tesi di Sonnino:

«Innanzitutto, non è esatto quanto diceva l'Anonimo nella Nuova Antologia: *torniamo* allo Statuto. *Torna* in un luogo chi vi è stato: *torna* ad uso chi l'ha un tempo seguito; noi riguardo alla forma di governo, nello Statuto non siamo stati mai, le norme che esso prescrive del potere esecutivo non abbiamo seguite. Vero è che gli articoli statutari, che si riferiscono ai poteri del re, istituiscono il sistema costituzionale [puro], qual'era in Francia nelle Carte del 1814 e del 1830 [...]; vero è bensì da altro canto, che, fin dal primo istituirsi del reggimento di libertà, la pratica subalpina fu costante, e continuò ininterrotta, anche diventando italiana, in favore del sistema parlamentare.»⁴.

Secondo Arangio Ruiz non si può *tornare* allo Statuto poiché esso, seppur predisponendo una

¹ Ivi, pag. 342.

² Ivi, pag. 349.

³ Ibidem.

⁴ G. Arangio Ruiz, *Governo parlamentare o governo costituzionale?*, in «Il Filangieri», 24 (1899), n.8, pag. 484.

forma di governo costituzionale pura, è stato da sempre interpretato in senso parlamentare¹. Inoltre non è vero che nell'ultimo ventennio i poteri della Corona sono scemati, «anzi, è vero il contrario»: la figura del Presidente del Consiglio in questo senso non ha fatto altro che rafforzare la figura del Sovrano, essendo il suo «uomo di fiducia».

Detto questo, messo in chiaro che un ritorno al sistema costituzionale puro è impossibile, Arangio Ruiz si domanda se «rappresenta un progresso il regime parlamentare sul costituzionale, o viceversa, il progresso è rappresentato dal governo costituzionale sul parlamentare?»². In poche parole il costituzionalista, astraendo dalla polemica con Sonnino, si domanda se in generale, l'adozione della forma costituzionale pura potrebbe costituire una soluzione valida ai problemi del 'parlamentarismo'.

Per Arangio Ruiz ogni istituzione, ogni forma di governo è determinata dalla storia e dalle caratteristiche sociali di un determinato popolo.

Se in una società prevalgono le capacità individuali e della collettività a scapito «dell'antico potere della tradizione e della eredità del governo» allora si assisterà al passaggio dal governo costituzionale al governo parlamentare (per esempio in Inghilterra la forma parlamentare «rappresenta una trasformazione in senso progressivo della forma costituzionale, non già una degenerazione»³); dove invece «il predominio della capacità è illimitato, lontana e ignota la tradizione» si è sviluppato un governo presidenziale: è il caso degli Stati Uniti d'America; invece, dove «il predominio è della tradizione e dell'eredità, il governo o si mantiene assoluto, o trascinato da una certa capacità, non estesa a tutte le attività, ha ceduto in parte ed è costituzionale»: ovviamente stiamo parlando del caso tedesco.

Nel caso italiano l'eventuale passaggio da una forma parlamentare ad una costituzionale pura non sarebbe per niente positivo.

Mentre nella forma costituzionale pura la casa regnante è legittimata essenzialmente dalla tradizione e dal diritto divino, in Italia i Re sabaudi si riconoscono tali «per grazia, non per volontà, di Dio», unitamente alla volontà della Nazione. Nazione che nutre nella sua casa regnante non una fiducia cieca, come avviene oltralpe, ma una «fiducia proveniente dal ragionamento».

Inoltre la forma costituzionale pura si presenta come una forma estremamente *rigida*: se sorgono conflitti tra l'Esecutivo ed il Legislativo «si corre pericolo di tirare direttamente in discussione il capo dello Stato, il quale, allorché non ha forza di sostenersi saldo sul trono contro l'infuriare dei venti scatenati, ne sarebbe travolto»⁴. Specularmente la forma parlamentare si contraddistingue per la sua «*elasticità e flessibilità*». Da una parte la necessaria consonanza tra Gabinetto e maggioranza della camera elettiva implica «secondare i desideri ed i capricci della Camera, le fluttuazioni della pubblica opinione» e ciò costituisce indubbiamente un fattore di debolezza che porta, nei casi estremi, al 'parlamentarismo'. Tuttavia, al contempo, questo meccanismo, costituisce anche «una valvola di sfogo» che il

¹ Lo stesso Arangio Ruiz in *Storia costituzionale del Regno di Italia (1848-1898)*, Firenze, Civelli, 1898, a questo proposito aveva scritto a pag. 533: «Fittizio è il movimento che tenda a prodursi; e fittizio fu, durante la lotta elettorale del 1897, l'invocazione di Sonnino, già lanciata al pubblico dalla «Nuova Antologia», di un ritorno allo statuto, abbandonando il regime parlamentare per quello costituzionale. Nello Statuto la storia dimostra che non ci si fosse mai stati, perché fin dalla sua promulgazione, fu istituito, contro la lettera sua, il governo parlamentare, svoltosi come concedevano le condizioni sociali italiane.».

² G. Arangio Ruiz, *Governo parlamentare o governo costituzionale?*, opera citata, pag. 485.

³ Ibidem.

⁴ Ivi, pag. 492.

Sovrano potrà azionare in caso di dissidi costituzionali, salvaguardando l'intero sistema: in caso di crisi spetterà a lui scegliere se dimettere il Ministero o indire nuove elezioni esercitando la sua prerogativa.

Arangio Ruiz conclude che il cambio di regime politico non gioverebbe per risolvere la crisi del 'parlamentarismo', anzi «trasportare in Italia la forma costituzionale produrrebbe mali diversi da quelli esistenti, aggravandosi di gran lunga i difetti che lo studioso vi scopre, anche nelle applicazioni del genio tedesco»¹.

Completiamo il nostro paragrafo con l'intervento che sotto vari aspetti ci sembra il più degno di nota: ci riferiamo alla prolusione al corso di Storia delle Costituzioni politiche moderne, letta presso l'università di Sassari nel febbraio 1899 dal giovane costituzionalista sardo Antonio Ferracciu (1871-1915)².

Anche secondo Ferracciu lo Statuto descriveva una forma di governo costituzionale pura, subito interpretata in senso parlamentare:

«Lo Statuto Albertino, foggato a somiglianza di tutti gli altri precedentemente promulgati, istituiva veramente in Italia il governo costituzionale, che tale sarebbe mantenuto, ove quello fosse stato adottato nella sua letterale interpretazione. Prevalse tuttavia lo spirito di esso, e fin dalla proclamazione fu attuato nella forma di governo parlamentare rappresentativo.»³.

A partire dagli anni Settanta però la situazione comincia a degenerare per «i devianti, le esorbitanze, gli eccessi e le usurpazioni reciproche dei principali corpi costituzionali dello Stato»⁴, tanto da arrivare ad una forma di governo a noi ben conosciuta, il 'parlamentarismo':

«Occorre però avvertire che noi, a differenza di parecchi autori, tra i quali alcuni sommi, come il Mosca ed il Miceli, prendiamo la voce *parlamentarismo* nel senso di degenerazione della forma di governo parlamentare, la quale rappresenterebbe una ulteriore e necessaria evoluzione della forma rappresentativa.»⁵.

La moneta del 'parlamentarismo' (etichetta da interpretarsi dunque con una accezione prettamente negativa nel linguaggio di Ferracciu) presenta due facce ben visibili. La prima, a noi notissima, è quella dell'"onnipotenza parlamentare": «la camera elettiva, inebbrata dall'accrescersi repentino della propria virtuale potenza, non tardò ad abusarne nel fatto a suo proprio vantaggio, perdendo sempre maggiormente di vista quell'interesse generale nel cui nome ed a tutela del quale era sorta, dacchè la nuova coscienza politica nazionale avea trovato riconoscimento nello Statuto»⁶. In questi frangenti i Gabinetti sono «schiavi di coalizioni partigiane» e la Camera non fa altro che «asservire completamente a sè» l'intera compagine ministeriale.

Tuttavia l'altra faccia della medaglia consiste in un fenomeno, che altri autori prima di

¹ Ivi, pag. 493.

² sulla figura di Ferracciu si veda: S. Mura, *Per un profilo di Antonio Ferracciu, un costituzionalista da rivoltare*, in «Giornale di storia costituzionale», n.30, Il semestre 2015, pag. 157-177.

³ A. Ferracciu, *Cinquant'anni della Costituzione italiana: prolusione al Corso libero di Storia delle costituzioni politiche moderne, letta nella R. Università di Sassari addì 23 febbraio 1899*, Milano, Società editrice libraria, 1900, pag. 6.

⁴ Ivi, pag. 10.

⁵ Ivi, pag. 9.

⁶ Ivi, pag. 12.

Ferracciu si limitavano a descrivere come estemporaneo o come conseguenza della strapotenza della Camera, mentre il nostro autore interpreta come un vero e proprio effetto sistemico: stiamo parlando del potere incontrastato del Gabinetto che il giurista sardo, prendendo ad esempio le «dittature crispine», non esita a definire «autocrazia ministeriale» e «onnipotenza governativa». Qualora disponga di una maggioranza stabile e “compiacente”, non solo il Governo può ribaltare le parti e rendere «mancipia» la Camera imponendo un suo indirizzo politico, ma è ormai sotto gli occhi di tutti che il Gabinetto si è rafforzato a tal punto, da “tralignare” dal suo ruolo, pretendendo di blindare la sua azione abusando in maniera smodata dei decreti-legge.

Sempre più il ‘parlamentarismo’ si rivela un sistema degenerato in cui Camera e Gabinetto lottano per conseguire l’indirizzo politico, lotta che va a scapito degli altri due organi rimasti “neutrali” ed inermi, il Re ed il Senato:

«Dopo mezzo secolo di prova della Costituzione, l’azione reciproca della Camera elettiva e del Gabinetto si è rivelata in Italia quale espressione patologica di una serie di reciproche usurpazioni di competenze funzionali, attuata senza chiara conoscenza e visione dei limiti segnati dalla legge scritta e consuetudinaria alle loro rispettive attribuzioni col solo scopo di sopraffarsi a vicenda per sovrapporsi definitivamente l’uno all’altro dei due corpi.»¹.

Come risolvere dunque questo *deadlock* istituzionale?

«Molti sono coloro i quali, seguendo le orme della scuola giuridica tedesca, segnatamente dello Gneist, non si peritano di ravvisare nel Gabinetto una forma di oligarchia, sorta come condizione di fatto dal prepotere dell’Assemblea parlamentare a spese delle giuridiche attribuzioni della Corona e pongono perciò il problema attuale dell’organizzazione dei poteri nella necessità di eliminare codesto nuovo elemento usurpatore, per ritornare puramente e semplicemente alla interpretazione letterale del nostro Statuto, e, con ciò, ai poteri personali del Re, dei cui voleri i Ministri dovrebbero essere semplici strumenti ed esecutori. Né più né meno, senza curarsi di assodare il fondamento delle loro premesse e di indagare in ogni caso l’opportunità delle conseguenze, invocano costoro il costituzionalismo germanico.»².

Per Ferracciu, il «costituzionalismo germanico» non è una valida soluzione al ‘parlamentarismo’. Come già aveva fatto notare Orlando³, si esprimono dubbi sulla natura giuridica del governo costituzionale puro; inoltre i metodi del governo germanico, «chiaramente ispirati ad una viva repulsione per le tendenze democratiche e ad una eguale inclinazione all’assolutismo», risulterebbero incompatibili con l’indole italiana; infine il governo costituzionale con la sua separazione meccanica dei poteri sembra ormai appartenere al passato, mentre il Gabinetto, sorto come organo intermedio di conciliazione tra la volontà popolare e la volontà del Sovrano, rappresenta uno «strumento di ordine e di progresso, veicolo potente di armonia fra gli altri poteri pubblici»⁴.

Per Ferracciu non è auspicabile un ritorno alla *lettera* dello Statuto, ma un ritorno al suo *spirito*

¹ Ivi, pag. 17.

² Ivi, pag. 21.

³ V. E. Orlando, *Studi Giuridici sul governo parlamentare*, in «Archivio Giuridico», 36 (1886), pag. 521-586. Oggi l’articolo si trova ripubblicato in V. E. Orlando, *Diritto pubblico generale. Scritti vari coordinati in sistema (1881 - 1840)*, Milano, Giuffrè, 1940, pag. 345-415.

⁴ A. Ferracciu, *Cinquant’anni della costituzione italiana*, opera citata, pag. 23.

originale, in modo da ripristinare quell'equilibrio e quell'armonia di poteri tra gli organi costituzionali.

Per ridimensionare il ruolo della Camera il nostro costituzionalista suggerisce il miglioramento dell'educazione politica e la considerazione del voto non solo come *funzione* ma anche come *diritto*. Inoltre lo stesso Gabinetto potrebbe avere un ruolo frenante nei confronti dell'assemblea elettiva.

Per evitare il predominio governativo invece Ferracciu suggerisce una più solida divisione dei partiti; una maggiore indipendenza dell'amministrazione nei confronti proprio del governo (da attuarsi con vari accorgimenti, tra cui un maggiore decentramento); il «risveglio» della funzione legislativa e propositiva da parte del Senato.

Anche il ruolo del Sovrano secondo Ferracciu andrebbe rivalutato, tuttavia l'autore sembra scettico a proposito dell'adozione di un apposito Consiglio della Corona, mentre sostiene che il Sovrano potrebbe estendere la sua influenza senza andare ad intaccare le "buone usanze parlamentari".

Da questa carrellata di posizioni vorremmo trarre alcune considerazioni per la chiusura del paragrafo.

La prima considerazione è di natura metodologica e va ad interessare anche l'interpretazione della forma di governo dello Statuto Albertino.

Infatti mentre il solo Brunelli, seguendo la scia orlandiana, sostiene che lo Statuto già di per sé inquadra una forma di governo parlamentare, la maggior parte degli altri autori citati (Sonnino, Zanichelli, Arangio Ruiz, Ferracciu, ma anche alcuni dei paragrafi precedenti come Turiello o Bonghi) sostengono che la nostra costituzione prevedeva una forma di governo 'costituzionale pura' che, per necessità o per consuetudini politiche, si è concretizzata in una forma parlamentare.

Questi autori non fanno altro che leggere con categorie lessico-concettuali emerse nella loro immediata contemporaneità (la forma di governo 'costituzionale pura' e la forma 'parlamentare'), una realtà passata (la forma di governo dello Statuto), in cui quelle categorie non era ancora conosciute. Infatti nelle sedute dei primi mesi del 1848 i costituenti sardo-piemontesi non utilizzano mai i sintagmi 'governo costituzionale puro' e 'governo parlamentare' per individuare la forma di governo dello Statuto. Anche se abbiamo visto che lessicalmente il sintagma 'governo parlamentare' esisteva già e poteva circolare nei corridoi del Palazzo reale torinese, esso non veicolava di certo quel significato tecnico che i giuristi di fine Ottocento gli attribuivano affrontando la questione della forma di governo.

Questa "applicazione retrospettiva di lemmi-concetti attuali" è legittima: anzi come abbiamo visto in questo paragrafo, grazie a queste etichette lessicali è possibile ricostruire il dibattito intorno ad una questione particolarmente spinosa per la fine dell'Ottocento, ovvero il potenziamento della prerogativa regia e il cambio di regime politico come soluzione al problema del 'parlamentarismo'. Tuttavia, come abbiamo già avuto modo di ribadire in apertura dell'elaborato, l'intera operazione non ha un valore storico, poiché i documenti e le fonti giunti fino a noi dal 1848 non riportano queste parole chiave. Da questo punto di vista la posizione di Sonnino si aggrava. Infatti mentre gli altri autori, probabilmente sfruttando alcuni di quei documenti¹, affermano che la forma di governo costituzionale pura prevista dallo

¹ ricordiamo che nel 1898 per il cinquantenario della concessione dello Statuto vengono ristampati anche i verbali in francese del Consiglio di Conferenza piemontese.

Statuto fu subito interpretata in senso parlamentare, l'onorevole pisano è disposto ad ammettere (seppur indirettamente) che per un certo periodo anche in Piemonte (o nel Regno d'Italia) doveva vigere la monarchia costituzionale pura, altrimenti, sarebbe impossibile ritornarvi.

La seconda considerazione riguarda i rapporti tra gli organi costituzionali e l'effettivo indirizzo politico.

Sebbene Sonnino scriva con l'intento di potenziare la prerogativa regia e quindi di riportare l'indirizzo politico del sistema nelle mani del Re, nell'intero dibattito il Sovrano rimane piuttosto defilato sullo sfondo, infatti non si pronuncia, almeno in pubblico, per la ricquisizione di tali poteri.

In primo piano risaltano invece le dinamiche tra Camera rappresentativa e Gabinetto che si disputano l'indirizzo generale del sistema.

Che la Camera elettiva, all'interno del sistema degenerato definito 'parlamentarismo', eserciti la sua "onnipotenza parlamentare" non è di per sé un fatto nuovo. Da notare invece è l'attenzione che i giuristi dimostrano nei confronti del Gabinetto.

A giudicare dalle varie interpretazioni dei nostri costituzionalisti (specialmente da quella di Ferraciu) sembra in effetti che qualcosa stia cambiando. Sembra cioè che anche gli osservatori siano più consapevoli del fatto che quella *cultura dell'esecutivo*, di cui parla Fulvio Cammarano, abbia sopravanzato ormai nettamente la *cultura del legislativo*. L'"onnipotenza governativa", con il suo frequente uso dei decreti-legge come *extrema ratio* per blindare l'azione dell'esecutivo, entra nel discorso comune, andando quantomeno a bilanciare l'onnipotente strapotere della Camera. Anche il Gabinetto può cercare di imporre una sua linea politica. Vedremo infatti in età giolittiana che, mentre la maggior parte degli autori continua a vedere nel 'parlamentarismo' l'onnipotenza parlamentare e la consueta debolezza del Governo, alcuni di loro associano al concetto di 'parlamentarismo' sia l'onnipotenza della camera elettiva, sia lo strapotere della compagine governativa.

Il ruolo dell'Esecutivo ed i metodi per realizzare le sue iniziative, ci portano inevitabilmente ad aprire una considerazione sulla crisi di fine secolo.

Nel momento in cui Ferraciu pronuncia la sua prolusione, cioè nel febbraio 1899, la situazione politica non era ancora precipitata.

Nel maggio 1898, in seguito all'aumento del prezzo del pane e ad una pressione fiscale sempre più pesante, scoppiano dei tumulti nell'intera provincia di Milano. Nonostante le manifestazioni del malcontento siano palesemente legate alle condizioni della vita socio-economica e non intraprendano una deriva anarchica o socialista, il Governo decide di reprimerle con la forza, arrivando addirittura a sparare sulla folla. Il Governo, dando apposite indicazioni ai prefetti, si trova così a perseguire ogni tipo di associazione (non solo socialista ma anche di stampo cattolico) che poteva incitare al sovvertimento dell'ordine costituito.

Infine nel giugno 1898 lo stesso Governo Rudinì presenta alla Camera tutta una serie di progetti di legge decisamente illiberali. Non solo le opposizioni di Sinistra ma anche le varie compagini di Destra si dimostrano avverse ai propositi liberticidi del Gabinetto. Per superare l'opposizione della sua stessa maggioranza, Rudinì chiede al Sovrano di sciogliere la Camera e di rendere esecutivi tramite decreto reale i provvedimenti proposti. Al rifiuto del Sovrano, Rudinì si dimette e Umberto I affida il governo a Pelloux, il quale vara un Esecutivo con il supporto della Sinistra costituzionale.

Lo stato d'assedio viene revocato, la situazione economico-sociale si normalizza, ma Pelloux

decide di riproporre ugualmente tutta una serie di “provvedimenti politici” di stampo liberticida per completare la politica “di sicurezza” ereditata dal precedente Governo.

Nelle prime letture in aula la compagine governativa si dimostra compatta e i vari provvedimenti vengono approvati con maggioranze schiacciati. Tuttavia, dopo l’uscita dal governo della Sinistra costituzionale di Giolitti e Zanardelli, causata dalla condotta azzardata del Governo in politica estera, il cammino dell’Esecutivo si fa davvero molto difficile.

Nei confronti dei “provvedimenti” l’opposizione fa un ampio ricorso a tattiche ostruzionistiche, a cui non si era mai assistito prima di allora. E’ in questi frangenti che si dispiega con una forza finora inconcepibile l’“onnipotenza parlamentare”. Per superare gli attacchi ostruzionistici, Pelloux, con l’avallo del Sovrano, decide di ricorrere a misure eccezionali, molto vicine all’incostituzionalità. Ritenuto insufficiente il tentativo di modificare il regolamento della Camera, le sedute dell’assemblea vengono sospese per sei giorni. Le disposizioni dei vari provvedimenti liberticidi vengono raccolte in un unico decreto reale, e, a cose fatte, il decreto viene presentato all’assemblea alla riapertura dei lavori il 22 giugno 1899.

Il ricorso al decreto-legge in questo caso implica una profonda violazione dei diritti del Parlamento¹: la Camera era stata prorogata per sei giorni soltanto per provvedere

¹ Secondo l’art. 6 dello Statuto, il Re (e quindi l’Esecutivo) può emanare decreti e regolamenti per l’esecuzione della legge, ma al contempo non può *sospendere e/o dispensare* dall’osservanza della legge stessa. In tal caso infatti la bilancia dei poteri perderebbe il suo equilibrio, in quanto il potere esecutivo si arrogerebbe funzioni spettanti al potere legislativo. Nonostante ciò, sin dalla concessione dello Statuto, per fronteggiare situazioni di necessità ed emergenza, il Governo, con il benestare del Sovrano, ha provveduto all’emanazione di appositi atti aventi forza di legge, come i decreti-legge e i decreti legislativi.

Per quanto riguarda la costituzionalità dei decreti-legge, la dottrina è sempre rimasta divisa.

Da una parte coloro che ammettono la possibilità di emanare questo tipo di atto in caso di necessità ed urgenza: C. Schanzer, *Il consiglio di Stato e i regolamenti generali di pubblica amministrazione*, Roma, Soc. Ed. Laziale, 1894; A. Codacci-Pisanelli, *Legge e regolamento*, in «Scritti di diritto pubblico», Città di Castello, Lapi, 1900, pag. 55; S. Romano, *Sui decreti-legge in occasione del terremoto di Messina e Reggio*, in « Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 1 (1909), pag. 251-272; S. Longhi, *Sull’ultimo decreto di stato d’assedio*, in « Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 1(1909), pag. 137-155.

Dall’altra parte vi è chi sostiene l’assoluta incostituzionalità del decreto-legge: F. Cammeo, *Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo. Legge e regolamento*, in *Primo trattato di diritto amministrativo*, a cura di V.E. Orlando, Milano, Stabilimento della società editrice libraria, 1907, vol. III, pag. 1-22); G. Sabini, *La funzione legislativa e i decreti-legge*, Roma, Maglione & Strini, 1923; F. Racioppi e I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, opera citata, vol. I, pag. 360 e sgg.

Commentando l’art. 6 dello Statuto, Racioppi e Brunelli sostengono che, nel caso si opti per un decreto-legge: «l’Esecutivo osa legiferare per proprio arbitrio, senza averne ricevuto autorizzazione o incarico», in forza solo del preteso diritto di necessità, con il quale negli antichi dispotismi si usava indicare la «ragion di Stato», ovvero «la dottrina gesuitica del fine che giustifica i mezzi, elevata a formula legale dell’assolutismo e dell’arbitrio».

Il decreto-legge «è assolutamente incostituzionale» per tutta una serie di validi motivi: in primis mette a repentaglio la divisione dei poteri («dappoichè regime costituzionale è divisione dei poteri»), facendo presupporre che il potere esecutivo sia preponderante rispetto al Legislativo e al Giudiziario; poi l’art. 3 dello Statuto affida il potere legislativo al Parlamento e lo nega sia al Governo che ai giudici; inoltre proprio l’art. 6 vieta all’Esecutivo di «sospendere l’osservanza delle leggi o dispensarne»; infine l’art. 82 ammette la decretazione d’urgenza ma solo relativamente al periodo immediatamente anteriore all’entrata in vigore dello Statuto nel regno di Sardegna. Tuttavia nonostante che dagli articoli 3, 6 e 82 si possa desumere l’incostituzionalità del decreto-legge, è altrettanto vero che lo Statuto non lo vieta esplicitamente. Ecco dunque perché si è usato, e talvolta abusato, di questo strumento di normazione. Per approfondire l’argomento si veda: F. Colao, *Decreti-legge nell’esperienza dello Stato liberale*, in

all'emanazione del decreto nei giorni di sospensione. Il decreto risultava legalmente firmato anche dal Sovrano, ma tutto ciò era avvenuto senza nessuna reale urgenza (condizione imprescindibile per l'emanazione di un decreto-legge) e soprattutto senza lasciare adito ad una vera e propria discussione all'interno dell'Assemblea. Il decreto sarebbe così entrato in vigore il successivo 20 luglio.

Ovviamente l'intera Camera si ribella al decreto-legge e la sessione viene chiusa tumultuosamente senza nessuna discussione del provvedimento.

Sarà la Corte di Cassazione di Roma, con una sentenza emessa il 20 febbraio 1900, a dichiarare nullo il decreto del 22 giugno 1899 proprio perché non era stato discusso per il sopraggiungere della chiusura della sessione parlamentare. Il tentativo di far approvare misure reazionarie fa crescere il malcontento nella nazione: il Re decide di sciogliere la Camera e di indire nuove elezioni nel giugno 1900.

I risultati sono disastrosi per il Governo, in quanto gli elettori premiano socialisti, repubblicani e radicali: i più attivi nella fase ostruzionistica.

Pelloux non può fare altro che rassegnare le sue dimissioni il 18 giugno 1900.

Si chiude così con una sconfitta il tentativo di svolta autoritaria che caratterizza la crisi di fine secolo. Da esso non solo emerge il ruolo preminente del Gabinetto che vuole imporre la sua politica per risolvere le tensioni politico-sociali, ma anche la compiacenza occulta della Monarchia, non per niente Re Umberto pagherà con la vita il conto della politica reazionaria

«Democrazia e Diritto», 1981, 5, pag. 136-150.

Per quanto riguarda i decreti legislativi invece non si sono mai manifestati dubbi sulla loro costituzionalità, in quanto tali atti trovano il loro fondamento anche nel diritto costituzionale inglese. Infatti nell'ordinamento d'oltremarica l'*Act of indemnity* è l'atto con cui il Parlamento concede una sanatoria dei decreti reali che esorbitino dalla sfera dei poteri riconducibili alla Corona. In particolare da esso dipende sostanzialmente la "liberazione" dall'impeachment dei ministri responsabili dell'emanazione del decreto. Ovviamente tale istituto non si affermò senza contrasti, poiché inizialmente si riteneva che gli *orders in council* che contenessero un decreto fossero emanati in base al potere di prerogativa della Corona e che quindi un atto di convalida formale fosse ritenuto superfluo. Col passare del tempo invece, il Parlamento avocò a sé il potere di dare forza legale agli *orders in council*, mediante un atto che prese appunto il nome di *Act of indemnity*. Il Conte di Cavour, sempre attento alla vita costituzionale inglese, per esempio, nel 1852, difende l'operato del governo che aveva disposto tramite decreto le fortificazioni di Casale: « Sicuramente il Ministero ha fatto un atto che non può dirsi strettissimamente legale. Egli ha assunto una gravissima responsabilità ed il suo operato ha bisogno, se si vuole, di un *bill d'indennità*; questo noi non l'abbiamo, ch'io sappia, mai negato; è incontestabile che il Parlamento era raccolto quando cominciarono i lavori di fortificazione, e che si sarebbe potuto venire a chiedergli di votare il fondo necessario per questa impresa, ma, o signori, io lo dico schiettamente, nelle condizioni politiche in cui si trovava allora il Piemonte e stante le sue relazioni coi Paesi vicini, vado convinto che sarebbe stata una grandissima imprudenza il venire a domandare alla Camera un credito di qualche milione per questo oggetto» (*Atti parlamentari*, Camera dei deputati, Discussioni, 12 marzo 1852, pag. 92). In sostanza il Presidente del Consiglio giustifica l'operato del governo: al di là dell'urgenza del provvedimento, successivamente anche il Parlamento si sarebbe pronunciato favorevolmente sulla questione, visto che esisteva inevitabilmente una consonanza politica tra lo stesso Ministero e la maggioranza dell'Assemblea.

La teoria della anticipazione della deliberazione del Parlamento operata dal Governo trova un suo riscontro anche nella giurisprudenza, nella sentenza del 17 novembre 1888 della Corte di Cassazione di Roma: il Governo «anticipa solamente l'azione futura del Parlamento medesimo, e simultaneamente gli impegna la duplice sua responsabilità morale e politica. E allora [...] quando giunge il momento di giudicare su questa e il decreto reale è sottoposto al Parlamento, non si giudica difatti della facoltà del potere esecutivo: si estima invece la opportunità di fatto che abbia potuto o no giustificare un decreto avente forza provvisoria di legge. Da quest'essenza, da codesti effetti dei decreti reali in materia legislativa, esce sempre più chiaramente il motivo che la potestà di emanarli si ha nel re, poiché non contraddice lo Statuto e non lo viola» (in «Foro Italiano», 1890, I,8).

dell'Esecutivo.

L'azione del Governo, se in ultima istanza era stata fermata da una clamorosa decisione della magistratura, trova un contrasto formidabile nel Parlamento ed in particolare proprio nella Camera dei deputati. L'istituzione che in questi anni era stata tanto vituperata dimostra al Paese la sua insostituibilità: nonostante tutti i suoi problemi e le sue defezioni, essa rimane un punto fermo del sistema.

Al di là degli eccessi, tuttavia anche il Gabinetto costituisce un pilastro dell'architettura costituzionale, per cui la sua convivenza con un "ospite invadente" come la Camera dei rappresentanti resta imprescindibile.

La questione sociale infatti emerge chiaramente all'alba del nuovo secolo e il Governo, con la sua iniziativa, sembra essere il motore da cui potrebbe partire una eventuale democratizzazione.

Considerato naufragato il tentativo di rafforzare la prerogativa regia (con il conseguente cambio di regime politico) e considerato altrettanto imprescindibile il mantenimento della legalità e dello Stato di diritto, al Governo non resta che un modo per blindare la sua azione: incrementare le dinamiche trasformistiche per rafforzare la maggioranza che lo supporta e tentare di far valere il suo programma politico.

E' questo che si tenterà di fare nell'età giolittiana, tentativo che di certo non passerà inosservato alla maggioranza dei commentatori.

4.3 Il primo quindicennio del Novecento: tra 'giolittismo', 'parlamentarismo' e 'dittatura parlamentare'

L'età giolittiana, oltre che come un periodo di floridezza economica, viene presentato spesso come l'epoca in cui la classe dirigente liberale deve far fronte alla cosiddetta "questione sociale", ovvero si deve cercare di conciliare lo Stato liberale con tutte quelle masse eterogenee di individui che erano rimaste estranee alla sua formazione. Però per compiere quest'opera lo stesso ceto dirigente liberale è diviso. Sonnino sembra favorevole ad una sorta di riformismo autoritario che implica un ruolo forte dello Stato (e del Governo) per difendere 'dai rossi' e 'dai neri' la risultante del processo unitario cominciato quaranta anni addietro. La visione di Giolitti invece è totalmente opposta. Lo statista di Dronero è convinto che lo Stato liberale non sia più in pericolo, in modo tale che non ha più senso continuare con politiche reazionarie o con un riformismo paternalistico: al contrario è opportuno pensare ad un riformismo democratico di indole compromissoria, non imposto dall'alto, ma condiviso con tutte le forze democratiche interessate a perseguire veri cambiamenti nella vita socio-economica del paese. Sarà la visione giolittiana a prevalere. L'intera epoca verrà indicata sfruttando il suo nome, anche se egli rimarrà alla guida dell'Esecutivo solo in tre periodi diversi nel primo quindicennio del Novecento: dal novembre 1903 al marzo 1905; dal maggio 1906 al dicembre 1909; dal marzo 1911 al marzo 1914. Come longevità i governi presieduti da Giolitti non riescono neanche ad avvicinarsi a quelli del Conte di Cavour, tuttavia costituiscono ugualmente degli *standard* elevati rispetto alla durata media dei governi italiani, e ciò, come vedremo, plasmerà il modo di pensare e le riflessioni degli osservatori.

Sebbene Giolitti mantenga la Presidenza del consiglio finché la situazione politica rimanga

sotto controllo e la abbandoni nei momenti di crisi, il Gabinetto si conferma “propulsore del cambiamento” e ovviamente cerca di blindare la sua azione con metodi ben conosciuti: l’uso sistematico dei decreti-legge; un abbondante ricorso alla proroga delle sessioni della Camera; l’impiego partigiano dei prefetti per la manipolazione delle elezioni, specialmente nei collegi meridionali. Tuttavia è ancora il trasformismo il metodo per eccellenza utilizzato da Giolitti nella sua permanenza al potere per blindare l’azione dei suoi esecutivi. Si tratta di un neo-trasformismo o di un “trasformismo espansivo”¹ poiché il Presidente del Consiglio, facendo leva sia su oliati meccanismi clientelari, sia sul suo carisma personale, costruisce maggioranze ampie ed eterogenee, cercando anche di ministerializzare socialisti riformisti, radicali e clericomoderati. Come nota Giustino Fortunato, amico di Giolitti ma non giolittiano, tutta l’opera del Presidente del Consiglio era incentrata sulla formazione di una maggioranza di governo: essa da una parte metteva numericamente al sicuro l’Esecutivo, ma dall’altra, essendo molto eterogenea, contemporaneamente lo indeboliva. Si creavano governi:

«tanto più forti in apparenza per numero di aderenti, quanto sostanzialmente più deboli innanzi ad ogni singola questione, ad ogni particolare gruppo d’interessi: governi che, ridotti ormai a semplici comitati esecutivi, non possono addirittura vivere se non di espedienti e dilazioni, scavando un buco per tapparne un altro, sostituendo a programmi organici - non saprei come dire - elenchi di proposizioni contraddittorie, buone soltanto a raccogliere non forze omogenee e concordi, ma enti, sotto nome di *Maggioranza* [...], politicamente amorfi.»².

L’esperienza trasformistica giolittiana ha dei riflessi anche sul lessico politico-costituzionale. E’ in questo periodo che comincia a diffondersi un neologismo col quale si viene ad indicare il sistema di potere giolittiano: stiamo parlando del lemma ‘giolittismo’.

Il lemma, non solo tende ad inquadrare il potere quasi personale del Presidente del Consiglio, ma va ad indicare tutti quei metodi clientelari e corruttivi che lo stesso Giolitti sembra orchestrare per mantenere il suo potere. Nonostante Giolitti presti il nome al fenomeno, come fa notare Emilio Gentile³, il ‘giolittismo’ è un sistema di potere che trascende la personalità politica del Presidente del Consiglio e coinvolge l’intera classe politica che in quel sistema agì. Aggiungerei inoltre che fenomeni di indole trasformistica, sostenuti da vaste reti clientelari, addirittura non sono un fenomeno per niente nuovo nell’Italia liberale, come abbiamo visto nei paragrafi e nei capitoli precedenti, tuttavia il ‘giolittismo’ si differenzia da quei fenomeni che abbiamo imparato a conoscere poiché ha *finalità* in parte diverse.

Dal punto di vista pratico il ‘giolittismo’ si presenta come tutto quell’insieme di dinamiche trasformistiche e clientelari (più o meno lecite) necessarie alla creazione e al rafforzamento della maggioranza di Governo e ad isolare le forze anti-sistema, ma del punto di vista delle finalità, esso non è più funzionale a difendere lo Stato liberale da chi lo vuole assediare, anzi si presenta in senso più ampio come una formula empirica per rinnovare lo Stato liberale stesso, per allargare le basi sociali del sistema parlamentare, nel tentativo di inserire in esso le masse di cittadini che finora vi erano rimaste escluse.

Il neo-trasformismo e il ‘giolittismo’ permettono la realizzazione di notevoli riforme (le leggi speciali per il Mezzogiorno, la statalizzazione delle ferrovie, la conversione della rendita,

¹ M. Salvadori, *Storia d’Italia e crisi di regime: saggio sulla politica italiana (1861-2000)*, Bologna, Il Mulino, 2001.

² G. Fortunato, *Il mezzogiorno e lo Stato italiano*, Bari, Laterza, 1911, vol. II, pag. 394-7.

³ E. Gentile, *Le origini dell’Italia contemporanea: l’età giolittiana*, opera citata, *Introduzione*, pag. XI.

l'introduzione del suffragio universale maschile, la creazione del monopolio statale delle assicurazioni sulla vita), tuttavia non si riuscirà mai a inserire le masse nello Stato liberale, ed inoltre l'azione di governo non apparirà come 'concertata' con le forze sociali come Giolitti auspicava, ma prevarrà comunque l'immagine delle riforme 'calate dall'alto'.

Da ciò nascerà una forte insofferenza nei confronti del 'giolittismo' da parte della borghesia e dei ceti medi.

Da una parte si criticano i metodi adottati dallo statista di Dronero. Si citi per tutti il violentissimo *pamphlet* antigiolittiano scritto dal giornalista socialista fiorentino Gerolamo Lazzeri (1894 - 1941) nel 1919. Giolitti, viene identificato più volte come «dittatore» e *dominus* del sistema, un sistema in cui interessi personali sono sempre prevalenti rispetto agli interessi della nazione:

«la fazione ch'ebbe nome giolittismo, altro non era e non è se non una clientela personale, organizzata per i periodi elettorali e per assicurare il potere a Giovanni Giolitti. Pesò enormemente sullo sviluppo del paese, cui tarpò le ali, rivelandosi un dissolvente pericolosissimo, inquinando ogni possibilità di lotta politica, basata su principi e su idee, e facendo scendere il paese al livello di uno Stato balcanico qualsiasi, dove la corruzione e il ricatto, il broglio e l'affarismo trionfavano e facevano tutta la vita politica. E il giolittismo è stato il mezzo per arrivare a tutti gli arbitrii possibili, per coartare, corrompendola, costantemente la volontà nazionale, per tener lontani dalla vita pubblica, non fosse che per preoccupazioni igieniche, tutte le personalità oneste e costruttive, che potevano realmente preparare l'Italia a diventare una grande potenza mondiale.»¹.

Dall'altra parte il 'giolittismo' mette in crisi la fiducia dei ceti medi e della borghesia nel liberalismo, inteso come principio ideale di condotta politica. La democrazia liberale debole e disorganizzata si presenta sempre di più come un regime oligarchico, difensore di interessi privati, incapace di favorire un moderno sviluppo nazionale.

Se a ciò aggiungiamo la radicalizzazione del sistema politico (con lo sviluppo del nazionalismo, l'accresciuto peso dei cattolici e la prevalenza della corrente massimalista nel partito socialista) che renderà impossibile ogni forma di mediazione, si capisce come già prima della Prima guerra mondiale e dell'avvento del fascismo, il sistema politico a cui Giolitti aveva dato un contributo (o una spallata) notevole si presenta ormai in crisi.

Corollario del 'giolittismo' è la critica che sul piano costituzionale si continua a portare avanti nei confronti delle istituzioni parlamentari-rappresentative.

Infatti, dal punto di vista lessico-concettuale, anche nel primo quindicennio del Novecento si nomina il 'parlamentarismo', ma con sfumature parzialmente diverse rispetto agli anni passati. E' difficile riscontrare le vecchie caustiche requisitorie contro il sistema, tipiche degli anni Novanta. Il lemma 'parlamentarismo' perde parte della sua carica negativa, al punto tale che torna con più frequenza ad essere utilizzato come sinonimo di 'governo parlamentare'.

Tuttavia parallelamente le sfumature negative associate al termine rimangono, anche se a questa altezza si cita il 'parlamentarismo' con un certo senso di rassegnazione: gli italiani ormai accettano quasi con fare passivo la forma di governo degenerata del nostro Paese, con tutti i suoi difetti e le sue magagne.

All'accettazione "passiva" del fenomeno contribuisce la sfiducia nelle istituzioni parlamentari-rappresentative anche a livello europeo. Il colpo più pesante viene inferto sicuramente nella prima decade del Novecento quando anche gli italiani percepiscono il crollo definitivo del mito

¹ G. Lazzeri, *Giovanni Giolitti*, Milano, Modernissima, 1919, pag. 43.

costituzionale inglese.

Come abbiamo visto in apertura di capitolo, il modello inglese (con la sua costituzione storica, il self-government, la bilancia dei poteri, un sistema partitico ben ordinato) veniva esaltato proprio per la sua impermeabilità alla politica. E proprio alla politicizzazione (con l'emersione di nuovi soggetti del sistema partitico, con l'*home rule* irlandese, con la burocratizzazione, con il crollo della bilancia dei poteri) si imputa la decadenza del sistema¹. L'equilibrio tra poteri, già precario con l'emersione del Cabinet, all'indomani dell'approvazione del Parliament Act del 1911, che depotenzia nettamente la Camera dei Lord, viene definitivamente meno, lasciando pendere il piatto della bilancia dalla parte del Camera dei Comuni che, secondo il dottrinarismo inglese, controlla fermamente anche il Cabinet: in sostanza il 'parlamentarismo' non si riscontra più solo in Italia ed in Francia, ma ormai ha messo radici anche in Inghilterra. Guido Pardo sentenzia così il crollo del mito inglese:

«L'antica bilancia dei poteri tra le due camere è rotta e non potrà mai più essere ripristinata. La vecchia Inghilterra è morta definitivamente; la nuova si sta formando.»².

Se nella sua accezione ancora negativa in Italia si continua a parlare di 'parlamentarismo', non tutti impiegano questo lemma-concetto allo stesso modo. Abbiamo riscontrato due tendenze diverse: da una parte vi sono coloro (una compagine molto rumorosa) che a questa forma degenerata associa lo strapotere della camera elettiva e una costante posizione debole e subalterna dell'Esecutivo; dall'altra abbiamo una parte di osservatori che individua nel 'parlamentarismo' sia l'"onnipotenza della Camera", sia l'"onnipotenza del governo", dove quest'ultima, sorta come reazione al primo fenomeno, evidenzia come il Gabinetto, dotato di una forte maggioranza, riesca inevitabilmente a fare notevoli pressioni sull'assemblea elettiva e a mettere in pratica i propri propositi politici.

Passiamo rapidamente in rassegna queste due tendenze.

Alla prima tendenza vanno ascritti due esponenti della Destra conservatrice come Sonnino e Turiello.

Il primo nel discorso «*Quid Agendum?*», considerato il suo manifesto politico per il nuovo secolo, ribadisce che «il paese è ammalato, moralmente e politicamente» e uno dei sintomi più evidenti della malattia consiste nella «instabilità dei ministeri che vertiginosamente si succedono al potere». Esiste un solo modo possibile per attuare le riforme di cui il nostro Paese ha estremamente bisogno:

«la grande necessità del tempo sta per noi italiani nella organizzazione di uno Stato forte retto da un governo forte, che possa affrontare risolutamente i maggiori e più ardui problemi di giustizia e d'igiene sociale.»³.

Dopo i tragici risvolti della crisi di fine secolo, abbandonate le velleità reazionarie, Sonnino è alla ricerca di una nuova verginità politica. Nel discorso non si fa più riferimento ad un fantomatico *ritorno allo Statuto*, né ad un più forte ruolo del Re, tuttavia la necessità primaria

¹ F. Cammarano, *Il modello costituzionale inglese nell'Italia liberale*, opera citata.

² G. Pardo, *Prefazione*, in A.L. Lowell, *Il governo inglese*, Torino, UTET, 1911, pag. CXXVIII.

³ S. Sonnino, «*Quid Agendum?*». *Appunti di politica e di economia*, in «Nuova Antologia» 173 (1901), pag. 342-364, oggi ristampato in, Id., *Scritti e discorsi extraparlamentari*, a cura di B. F. Brown, Bari, Laterza, 1972, vol. I, pag. 679 sgg. da cui citeremo. La citazione è a pag. 692.

del deputato pisano è ancora quella di rafforzare l'Esecutivo per difendersi dagli assalti dell'Assemblea.

Ancora più espliciti i convincimenti di Pasquale Turiello, che ormai si è spostato su idee apertamente nazionaliste. Se «il governo parlamentare, nella sua forma classica (che è il predominio nello Stato d'un'assemblea)»¹ ha dato buona prova di sé solo per pochi anni a metà del secolo passato, oggi la situazione è ancor più grave poiché nelle assemblee prevalgono interessi particolari a scapito di interessi generali:

«assemblee onnipotenti spesso si fanno impotenti al nostro tempo, consumandosi nell'attrito delle piccole ambizioni e avidità [...]. E così il parlamentarismo degenera assai spesso in conventicole; non più nobili probabilmente, né più fruttifere alla cosa pubblica, di quelle che s'incontravano nelle anticamere dei sovrani de'secoli precedenti.»²

Così per Turiello la «vera piaga del parlamentarismo» consiste sulla «prevalenza degli interessi elettorali singoli sul governo»³: il Governo rimane perciò inevitabilmente succube dell'azione della maggioranza della Camera. Maggioranza da biasimare non solo perché si è frapposta alle (giuste) mire imperialistiche del Governo, ma anche perché da poco ha cominciato ad usare nuove tecniche ostruzionistiche.

Particolare è la posizione del giovane giurista repubblicano Tommaso Perassi (1886-1960), che, appena ventunenne, dà alle stampe nel 1907 l'opuscolo *Le attuali istituzioni e la bancarotta del parlamentarismo*.

Secondo il futuro membro dell'Assemblea Costituente, il vero male che attanaglia quello che viene definito in maniera sinonimica 'governo parlamentare', 'sistema parlamentare', 'parlamentarismo' «non è contingente, né accidentale e tanto meno transitorio; esso è intimamente congiunto alla natura ed alla conformazione dell'istituto»⁴. Il male risiede nel meccanismo stesso del sistema parlamentare, si tratta del «sistema della fiducia, che deve intercedere fra deputati e Governo»⁵.

Tale meccanismo, baricentro del sistema parlamentare, produce inconvenienti di ordine morale e di ordine politico, il più grave dei quali sembra essere l'eterna subordinazione del Governo alle maggioranze parlamentari. Di fronte alle indebite infiltrazioni dei deputati in ambito amministrativo e ai continui ricatti di maggioranze eterogenee e «arlecchinesche», il Governo, che pure ha «brigato» e non poco per vincere le elezioni, «è posto nelle condizioni di non poter opporsi a queste degenerazioni, perché opporsi significa scavarsi la fossa»⁶.

Stando così le cose ogni «rimedio comune» è inutile. Perassi quindi propone un cambiamento radicale: l'abbandono del sistema parlamentare in favore dell'adozione dell' «ordinamento

¹ P. Turiello, *Il secolo XIX: studio politico sociale*, Milano, Sandron, 1902, poi ristampato in *Il secolo XIX ed altri scritti di politica internazionale e coloniale*, a cura di C. Curcio, Bologna, Zanichelli, 1947, dal quale citeremo. La citazione è a pag. 42.

² Ivi, pag. 44.

³ Ivi, pag. 49.

⁴ T. Perassi, *Le attuali istituzioni e la bancarotta del parlamentarismo*, Pavia, Officina d'arti grafiche, 1907, poi ristampato con il titolo *Il Parlamentarismo e la democrazia*, Roma, Libreria politica moderna, 1946, dal quale citeremo. La citazione si trova a pag. 68.

⁵ Ivi, pag. 63.

⁶ Ivi, pag. 66.

istituzionale svizzero»¹.

Notevole è anche l'ultimo scritto che presentiamo per avvalorare la prima tendenza, scritto di indole satirica di Ettore d'Orazio pubblicato nel 1911: mischiando aforismi e massime poetiche a cronaca politica e storia istituzionale, l'autore cerca di definire i tratti salienti della vita politica italiana.

Prima D'Orazio elenca tutta una serie di "tipi" dei deputati che si possono incontrare a Montecitorio (riconducibili alle macro-categorie dei *furbi* e degli *ingenui*), poi una parte ragguardevole della voluminosa opera è dedicata all'analisi del Gabinetto. L'organismo, che dovrebbe essere stabile ed autorevole, nel 'parlamentarismo' odierno si presenta invece debole e succube delle maggioranze parlamentari:

«La posizione del Gabinetto nella compagine dei pubblici poteri è, in Italia, per molti aspetti, l'esponente massimo delle contraddizioni e delle anomalie che il parlamentarismo crea ed alimenta.

Secondo la dottrina prevalsa nella nostra pratica costituzionale, dottrina strettamente inglese, il Gabinetto è il comitato esecutivo della maggioranza parlamentare, il presidente del consiglio è il capo riconosciuto di questa maggioranza, e i ministri sono gli uomini più ragguardevoli del partito dominante, posti a capo dei vari rami della pubblica amministrazione, per rappresentarli davanti al Parlamento ed esser responsabili della loro gestione. [...]

Il Gabinetto è l'organo supremo ed essenziale dello Stato, il solo organo responsabile e perciò il solo onnipotente; esso stringe nelle sue mani tutte le redini, amministra le pubbliche entrate, fa la pace e la guerra, stipula i trattati e le alleanze, provvede alla sicurezza pubblica, alla cultura, ai traffici, è a un tempo condottiero di eserciti, agricoltore, giudice e pontefice. [...]

Ma la realtà delle cose contraddice in modo stridente a questi presupposti, ed è in questa discrepanza che la degenerazione del governo parlamentare appare nel suo aspetto più sinistro. Il Gabinetto è bensì in teoria il detentore massimo dei poteri pubblici; ma nella pratica la sua azione è inceppata da un sì grande numero di ostacoli, che la sua potenza si riduce poco men che a una lustra. La sua esistenza dipende strettamente dal beneplacito della maggioranza parlamentare; la maggioranza parlamentare è come tutti i despoti, instabile, mutevole e mal sicura, e la vita del Gabinetto è breve, incerta e piena di pericoli. La necessità di difendersi, invece di governare, paralizza ogni sua iniziativa e rende sterile ogni sua virtù. La sua azione è tanto precaria, fuggevole e caduca, da aver piuttosto parvenza di fantasma, anziché consistenza di cosa viva e reale.»².

L'altra tendenza, riscontrabile negli osservatori più attenti e che non si fermano all'"apparenza" dell'assetto politico invece è quella che riconosce nel 'parlamentarismo' sia l'"onnipotenza parlamentare", sia il potere effettivo del Governo.

Il ruolo preminente della Camera dei rappresentanti rimane in primo piano anche in questa tendenza, ma in questo caso si descrive con più oggettività la situazione politico-costituzionale e si è disposti ad ammettere, con più decisione rispetto alla fine degli anni Novanta, che anche il Gabinetto, se dotato di una forte maggioranza, può diventare onnipotente e "tralignare" dal suo ruolo. Si tratta di un assunto di cui si rendono conto non solo i liberali, ma anche gli esponenti di altre correnti politiche.

Il sacerdote Giovanni Rossignoli (1851-1909) per esempio, in un articolo del 1902 descrive così

¹ Da notare come il giovane repubblicano Perassi sappia esattamente come funzioni la forma di governo svizzera, che descrive minuziosamente, tuttavia ancora non utilizza l'etichetta 'governo direttoriale' per indicarla. Questa etichetta, come anticipavamo in apertura di paragrafo troverà un riscontro nella voce *Governo* dell'Enciclopedia giuridica italiana (1915) scritta da Attilio Brunialti, ma farà fatica ad affermarsi nel linguaggio comune.

² E. D'Orazio, *Fisiologia del parlamentarismo in Italia*, Torino, S.T.E.N., 1911, pag. 367-368.

il 'parlamentarismo' italiano:

«Il parlamentarismo! E' la demagogia travestita, è il domma di Rousseau della sovranità del popolo messo in atto, è l'onnipotenza di un'assemblea accozzata a caso, è il dominio assoluto di una maggioranza fittizia, che nel paese soventi volte è minoranza, è in sostanza una colossale mistificazione, che anche là, dove accanto all'assemblea popolare vi è un senato e a capo della nazione un re, in realtà tutta la sostanza della sovranità si attribuisce in questo sistema alla camera dei deputati, il solo potere che emani direttamente e continuamente dal popolo sovrano, mentre il potere regio e quello del senato [...] non hanno questo suggello, che ne assicura la legittimità, e quindi non si tengono in piedi, e, quasi direi non si tollerano, se non come decorazioni dell'edificio.»¹.

L'ecclesiastico sostiene esplicitamente che «il potere esecutivo è il servo dell'assemblea legislativa», tuttavia non manca di ricordare che questo sistema spesso si trasforma in una «oligarchia pura e semplice», proprio per il potere che la maggioranza conferisce al Gabinetto:

« il potere della camera dei deputati passa nel ministero, e questo poi fa non solo il senato ma la camera stessa a sua immagine e somiglianza [...]; così il dominio assoluto e definitivo di una setta o di un partito il parlamentarismo riesce sovente a stabilire in quei paesi che ebbero la sventura di lasciare allignare sul loro territorio la mala pianta.»².

Secondo il giornalista e senatore del Regno Annibale Marazio (1830-1916), il 'regime parlamentare' si presenta naturalmente come un regime d'equilibrio, ma questa situazione di stabilità ormai in Italia non esiste più per il contemporaneo strapotere della maggioranza della Camera elettiva e del Gabinetto, ai danni del Sovrano e del Senato.

Come afferma in un suo scritto del 1904³, la Camera riscontra scarsa stima nell'opinione pubblica, poiché in essa i deputati difendono gli interessi personali e del loro collegio piuttosto che gli interessi generali. La maggioranza che sostiene il governo è eterogenea ed « è portata dalla sua stessa natura a trasmodare, a voler recare nelle sue mani ogni potere, a credersi e a dirsi onnipotente»⁴, violando le prerogative regie nella nomina e nella revoca dei ministri e nello scioglimento della Camera stessa. Dall'altra parte l'Esecutivo, se è instabile proprio a causa della frammentarietà della maggioranza che lo supporta, è comunque portato a eccedere le sue funzioni sia durante le elezioni politiche, sia con la sua intromissione nella pubblica amministrazione e nella nomina dei giudici, proprio per far fronte all'onnipotenza parlamentare.

Per Angelo Crespi (1877-1949), filosofo, storico e pubblicista di convinzioni mazziniane vicino all'ambiente socialista, la causa del 'parlamentarismo' italiano è essenzialmente una: il passaggio troppo veloce da forme dispotiche a forme rappresentative. Ciò ha prodotto delle inevitabili disfunzioni: cittadini impreparati o non interessati alla cosa pubblica, forme eccessive di accentramento e soprattutto l'onnipotenza parlamentare e lo strapotere (la 'dittatura') dell'esecutivo:

¹ G. Rossignoli, *La costituzione ideale*, in «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», 30 (1902), pag. 338.

² Ivi, pag. 339.

³ A. Marazio, *Del governo parlamentare italiano*, Torino, UTET, 1904. Lo scritto costituiva l'ampliamento di un articolo dello stesso autore (tratto da una sua conferenza): *La Corona nel governo parlamentare d'Italia*, in «La Rassegna Nazionale», 25(1903), pag. 361-375.

⁴ A. Marazio, *Del governo parlamentare*, opera citata, pag. 22.

«Noi propendiamo proprio, ogni giorno di più, verso le opinioni di Minghetti, del Jacini e soprattutto di Gaetano Mosca: l'Italia è passata troppo rapidamente dai vecchi regimi dispotici alla attuale onnipotenza parlamentare e dittatura di Gabinetto. L'Italia soffre, non di insufficienza, ma di eccesso di democrazia istituzionale, in contrasto con assenza di abitudini private e pubbliche di self-government.»¹.

I commenti più autorevoli di questa seconda tendenza probabilmente si riscontrano nelle opere di Raccioppi-Brunelli e di Attilio Brunialti.

In età giolittiana infatti Francesco Raccioppi e Ignazio Brunelli danno alle stampe un celeberrimo e voluminoso *Commento allo Statuto del Regno* che avrà una grande diffusione.

Commentando l'articolo 3 dello Statuto, relativo all'esercizio della funzione legislativa, i due autori si soffermano sul fatto che lo Statuto è una costituzione flessibile e può essere modificato con un qualsiasi procedimento ordinario del Parlamento: questo è ciò che giuridicamente (e originariamente) viene definito "onnipotenza parlamentare".

L'"onnipotenza parlamentare" ha giovato nel processo di unificazione nazionale, ma ad oggi, nella forma di governo definita 'parlamentarismo', il fatto che il Gabinetto, spalleggiato da una camera onnipotente, possa modificare la costituzione a suo piacimento è senza dubbio un problema:

«un maggiore pericolo si determina, a misura che il regime rappresentativo viene trasformandosi in parlamentarismo; ed infatti il progressivo affermarsi del principio della "onnipotenza parlamentare" fu singolarmente parallelo all'affermarsi progressivo del sistema di gabinetto in Piemonte e in Italia. La maggioranza della Camera "onnipotente" è tratta a vedere nel Gabinetto il suo "comitato esecutivo" ed inclina a scusarne i trascorsi; il Gabinetto sa che può tutto osare fino a quando la maggioranza gli è favorevole; ed allora non più soltanto il legislativo, che fa sfoggio della propria "onnipotenza" modificando lo Statuto a seconda delle necessità di Stato o piuttosto dell'opportunità politica, ma anche l'Esecutivo diviene insensibile ai proprii limiti costituzionali ed usurpa in pratica l'onnipotenza del Parlamento, non indarno affidandosi alla moderna longanimità delle camere.»².

Di fronte ad una forma di governo degenerata, in cui, sia la Camera con la sua maggioranza, che il Gabinetto, tendono ad esorbitare dai loro ruoli, i due costituzionalisti convengono sul fatto che, oggi, l'aver costituzioni rigide anziché flessibili può contribuire a conservare meglio i principi dell'intero ordinamento.

Nella voce *Governo* dell'Enciclopedia Giuridica Italiana, scritta nel 1915, Attilio Brunialti, non menziona il termine 'parlamentarismo', a riprova del fatto che in sede scientifica, si preferisce utilizzare un termine più consono come 'governo parlamentare'. Tuttavia la descrizione di questa forma di governo è in linea con quanto notato dai precedenti osservatori. Quando la Destra Storica e la Sinistra Storica erano al potere, «i deputati esercitavano sul governo una continua influenza»³; oggi questa influenza esiste sempre, ma si è attenuata. Si è attenuata grazie per esempio alla legge del 1908 sugli impiegati, allo sviluppo della giustizia amministrativa («la quale porse al governo nuove e valide ragioni per resistere a domande che gli vengono dal Parlamento»), all'istituzione della Giunta Provinciale Amministrativa,

¹ A. Crespi, *Una nuova critica del parlamentarismo*, in «Critica sociale», anno XVII, 15, agosto 1907, pag. 236.

² F. Raccioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, UTET, 1909, vol. I pag. 197.

³ A. Brunialti, *Governo*, in «Enciclopedia Giuridica Italiana», vol. VII, parte II, Milano, Società editrice libraria, 1915, pag. 356.

all'elettività dei sindaci.

Più di tutto a liberare il governo dall'"onnipotenza parlamentare" è stato il trasformismo, che iniziato nel 1882, evidentemente è ancora un tratto distintivo della politica italiana odierna. Esso inizialmente condusse a una «grande confusione politica», ma a lungo andare:

«ne derivarono considerevoli vantaggi anche all'autorità del governo, la quale giunse al punto di imporsi al Parlamento, con l'esercizio di una vera e propria dittatura.»¹.

Brunialti si spiega ancora meglio:

«Le tanto deplorate ingerenze parlamentari possono, infatti, esercitarsi e riescono in molteplici guise dannose alla pubblica amministrazione quando il governo è debole, e deve tener conto del voto dei deputati; ma quando riesce ad avere una larga maggioranza, quando persino i gruppi estremi della Camera aspirano ad averne l'amicizia od a farsi tollerare ad esso, viene meno allora uno dei principali inconvenienti del governo parlamentare, il quale deve bensì seguire a grandi linee l'indirizzo voluto dalla maggioranza, ma in tutti i particolari è libero nella sua azione, e può pertanto nominare, promuovere, trasferire, revocare funzionari, esercitare la sua azione sulle amministrazioni locali e tutta l'opera sua di governo secondo le leggi, e secondo quello che è o sembra ad esso l'interesse dello Stato.»².

Questo è il quadro che Brunialti tratteggia delle dinamiche politico-costituzionali in età giolittiana: i deputati evidentemente brigano ancora per mettere pressione indebite al governo, ma questo, grazie a forti dinamiche trasformistiche, in grado di blindare la sua azione, può tenere a bada la Camera ed esercitare una sorta di «vera e propria dittatura».

Così la forma di governo italiano nell'opinione comune, è ancora individuata nel 'parlamentarismo'.

Il termine in parte ha perso la sua valenza estremamente negativa (prova ne è il fatto che adesso più spesso torna ad essere accostato in maniera sinonimica al termine 'governo parlamentare'), tuttavia esso viene sempre associato alla prevalenza della Camera elettiva nell'impalcatura costituzionale: questa tendenza è comunemente condivisa. Al contrario c'è divisione sul ruolo del Governo.

Da questo punto di vista la citazione di Giustino Fortunato in apertura di paragrafo è emblematica: sebbene venga generato dalla maggioranza parlamentare, il Gabinetto non può essere un suo "comitato esecutivo" e assecondare così l'indirizzo "partigiano" dell'assemblea. A questo proposito il Gabinetto può mantenersi "indipendente" ed imporre un suo indirizzo solo se, grazie a dinamiche trasformistiche, può costruire una maggioranza numericamente ampia ed omogenea. Al contrario, se rimane in balia di una maggioranza risicata oppure di una maggioranza "ribelle" e troppo eterogenea, è la Camera rappresentativa ad avere la meglio.

Da una parte dunque il Gabinetto è sempre considerato subordinato di fronte alla sua maggioranza: si tratta di quella tendenza che già si era sviluppata a partire dagli anni Ottanta del secolo precedente ed è davvero difficile da eliminare. Probabilmente è la convinzione che ha "l'italiano comune" poiché anche la letteratura di tendenze satiriche insiste molto su questo punto.

Dall'altra parte, attraverso una lettura più realistica delle dinamiche costituzionali, si è disposti ad ammettere che anche il Gabinetto, qualora riesca a tenere compatta la propria

¹ Ibidem.

² Ibidem.

maggioranza, in risposta allo strapotere della Camera, può in effetti far valere la sua centralità nell'ordinamento. Si tratta di una tendenza che, iniziata nel tardo periodo crispino, trova il suo massimo riscontro nella realtà giolittiana. L'abbiamo definita *realista* perché trae le sue conclusioni dalle dinamiche politiche in atto: il terzo ministero Giolitti è definito "lungo ministero" proprio perché, controllando una numerosa, docile maggioranza riesce a rimanere a lungo in carica, avvalorando la tesi secondo cui anche il Gabinetto in questo contesto può diventare veramente "onnipotente".

Addirittura i detrattori di Giolitti tendono ad estremizzare la situazione, vedendo proprio nell'operato dello statista piemontese, una vera 'dittatura', in quanto, a loro giudizio, con metodi torbidi e poco ortodossi, egli aveva saputo trasformare l'assemblea nazionale in un mero organo di ratifica della volontà del potere esecutivo, incapace a sua volta di esprimere alternative valide nella linea politica.

Già Crespi e Brunialti utilizzano il termine 'dittatura' nei loro scritti, tuttavia le censure più severe nei confronti dell'amministrazione giolittiana provengono dai detrattori di Giolitti, come Luigi Albertini (1871-1941), direttore del «Corriere della Sera», il quale si colloca su posizioni sonniniane.

Albertini, nella redazione delle sue memorie ricorda che il sistema giolittiano era una «larvata dittatura» di stampo personalistico e paternalistico. Infatti finché una maggioranza omogenea si impersona in un "capo carismatico" che attua il programma che quella stessa maggioranza ha elaborato siamo di fronte non «a un governo personale, ma [a] un governo di maggioranza». Tuttavia le prospettive possono ribaltarsi. Infatti:

«quando invece è l'uomo di Stato che forma la maggioranza, che la raduna intorno dalle parti più diverse, con i più disordinati accordi, in seguito a transazioni di ogni specie, dai clericali [...] ai radicali massoni che ne predicano lo sterminio, e impone egli il programma e stabilisce egli la suprema convenienza di non impacciarsi con programmi, e piega i suoi fedeli a tutte le contraddizioni senza neppure darsi la briga di tentarne una soluzione; allora l'uomo di Stato potrà fare anche del bene, oltre che del male, e magari del bene più che del male, ma la corruzione del regime parlamentare si fa più profonda e può preparare danni gravissimi all'avvenire. Allora non c'è più governo di maggioranza, ma governo personale; e le funzioni di controllo per cui il Parlamento esiste ed è necessario anche più che per la funzione di sovranità popolare, è sostanzialmente annullata.»¹

Anche i socialisti riformisti attaccano la figura di Giolitti.

Claudio Treves, che circa un decennio prima non aveva esitato a definire Giolitti «un uomo che ci ha capito»², quasi al termine della parabola del politico piemontese, ha completamente mutato il suo pensiero sul Presidente del Consiglio e, sempre dalle colonne della «Critica Sociale», parla di «tirannide giolittiana».

Per il socialista riformista quella di Giolitti è «una dittatura che si esprime nella semi-universalità dei consensi parlamentari»³ e che esalta «la sfacciata onnipotenza di un uomo nella paralisi del sistema»⁴.

Secondo Treves, Giolitti non aveva aspirato alla 'tirannide'⁵, ma «la tirannide è venuta verso di

¹ L. Albertini, *Vent'anni di vita politica*, Bologna, 1951, vol. II, pag. 237-238.

² C. Treves, *Giolitti*, in «Critica Sociale», anno IX, 12, agosto 1899, pag. 182

³ C. Treves, *I Modi della dittatura*, in «Critica Sociale», anno XXIII, 1, gennaio 1913, pag. 2.

⁴ Ivi, pag. 1.

⁵ per Treves 'tirannide' e 'dittatura' sono chiaramente sinonimi.

lui; si è data a lui come un amante, ed egli l'ha presa»¹. La 'dittatura'/'tirannide' giolittiana si presenta come una «fatalità storica» in quanto ad essa hanno contribuito due eventi in particolare: la guerra di Libia ha portato a far «chiudere la Camera ed esercitare il potere esecutivo senza il controllo parlamentare», dopo di che, con l'aggravarsi della crisi europea, l'esecutivo ha preferito ugualmente arrogarsi ampi poteri a «Camera aperta, ma non funzionante»; in secondo luogo i deputati della maggioranza sono palesemente asserviti alla compagine governativa poiché anelano all'aiuto del Governo per il «miracolo» della loro rielezione, tuttavia il Governo questo miracolo «lo compirà, s'intende, soltanto per i meritevoli, cioè, per coloro che avranno sempre tutto approvato senza nulla domandare, anzi senza mai discutere»².

I socialisti denunciano lo stato attuale delle cose anche in Parlamento.

Sempre nel 1913, il sanremese Orazio Raimondo (1875-1920) in un discorso alla Camera denuncia apertamente il «regime di dittatura» dell'onorevole Giolitti, favorito da una «strabocchevole maggioranza personale». Dopo quattro tornate elettorali, Giolitti aveva controllato le nomine di tutti i senatori, consiglieri di Stato, prefetti e delle più alte cariche della gerarchia amministrativa, giudiziaria e militare: «con questa temibile potenza sua (reciti un po' ciascuno di noi il mea culpa), egli ha fatto opera di aggruppamento di partiti, mediante riforme, ed opera di aggruppamento di individui, mediante attenzioni personali», arrivando «all'annullamento delle istituzioni parlamentari, all'annientamento dei partiti, al confusionismo, ad un trasformismo che non ha più, non solo una scusa, ma neanche un'attenuante»³.

La figura di Giolitti e i suoi metodi sfrontati di governo rimangono centrali nella pubblicistica del periodo anche se la storiografia a noi contemporanea ha più volte sostenuto che arrivare a parlare di 'dittatura parlamentare' sia una esagerazione, un luogo comune. Una cosa però è certa: col passare del tempo, il Paese vede nel 'giolittismo' e nelle sue appendici costituzionali ('parlamentarismo' o 'dittatura parlamentare') un fallimento del tentativo di promuovere la partecipazione politica delle masse. Anzi quegli stessi meccanismi trasformistici e clientelari si sono sempre più avvitati su se stessi e si sono trasformati in un vero e proprio ostacolo per la realizzazione delle esigenze e delle aspirazioni della nuova società di massa. Agli occhi della collettività il sistema giolittiano appare sempre più come una "falsa democrazia": non solo perché inficia il corretto funzionamento 'meccanico' del sistema costituzionale, ma anche perché, al di là di una iniziale convergenza di interessi con la classe proletaria, favorita da una congiuntura economica positiva, tale sistema viene sempre più percepito come incapace di interpretare e rappresentare le nuove forze sociali emergenti, portatrici di nuovi valori non più riconducibili allo stretto ambito dello Stato liberale. Le riforme attuate più che come il frutto di una concertazione sembrano sempre di più il risultato del volere di un "benevolo" Signore, Giolitti per l'appunto.

Come porsi dunque nei confronti del 'giolittismo' e della sua dimensione costituzionale, cioè il 'parlamentarismo'?

Il ventaglio delle proposte ha molte "pieghe", ma solo alcune portano al rifiuto delle istituzioni parlamentari-rappresentative.

¹ Ivi, pag. 1.

² Ivi, pag. 2.

³ Atti parlamentari. Legislatura XXIV, I^a Sessione. *Discussioni*, tornata del 6 dicembre 1913. Riportato in E. Gentile, *Il mito dello Stato nuovo: dal radicalismo nazionale al fascismo*, Roma, Gif editori Laterza, 1999, pag. 45 sgg.

Per il radicale Francesco Saverio Nitti (1868-1953) è necessario rivitalizzare il sistema politico. La vivacità nella lotta politica è necessaria dal momento che è indice di civiltà: bisogna lottare per avere un buon parlamento, perché democrazia e forme parlamentari «ed anche civiltà e forme parlamentari sono cose che vanno insieme, né nei popoli moderni è possibile disgiungerle»¹.

Analogamente i socialisti da più parti (Raimondo, Labriola) invocano il ritorno ad una corretta dialettica tra maggioranza ed opposizione con l'eliminazione delle dannose dinamiche trasformistiche che si trovano alla base del sistema giolittiano di potere.

Perfino Giuseppe Lombardo Radice (1879-1938), pedagogista e filosofo italiano, pur critico verso il sistema parlamentare ribadisce la sua necessità:

«il Parlamento sarebbe sempre la più grande istituzione della nazione, anche se 400 dei 500 deputati fossero degli indegni. Il Parlamento, [...] è un ideale, e partecipa della natura di tutti gli ideali: mai raggiunti e storicamente concretatisi, ma sempre presenti come esigenza nello spirito degli uomini. Il Parlamento rappresenta la libertà, l'ideale della libertà, in quel modo che la povera umanità riesce a dargli concreta esistenza.»².

Inoltre aggiunge: «se dicessi “giù il Parlamento”, sarei un anarchico; ma dicendo “giù il giolittismo” (e per giolittismo intendo ‘l’interesse di una oligarchia incompetente sostituito all’interesse dello Stato’) credo di essere un uomo d’ordine, e, nella mia nullità, se non un moderato, un moderatore»³.

I liberali antigiolittiani come Sonnino⁴ e Salandra⁵ si dicono favorevoli all'integrazione delle masse nell'architettura costituzionale liberale: anzi in quest'ottica il suffragio universale può consolidare ulteriormente l'autorità delle istituzioni liberali. Tuttavia deve essere ancora la borghesia ad ergersi come alfiere del cambiamento, borghesia che avrebbe potuto guidare le masse solo organizzandosi in un unico grande e forte partito liberale. Tale partito sarebbe dovuto essere egemone in Parlamento per non scendere a compromessi con la «democrazia»: solo così si sarebbe potuto eliminare il giolittismo.

Su posizioni nettamente antisistema si trovano invece i sindacalisti rivoluzionari come Alceste de Ambris (1874-1934). Liberisti in economia, i sindacalisti rivoluzionari non disdegnano metodi muscolari nella lotta tra la borghesia e il proletariato, organizzato nei sindacati e non inquadrato nei partiti. Il sindacalismo rivoluzionario si dichiara ostile al protezionismo, al parlamentarismo, al riformismo, mentre esalta la funzione positiva del sindacato e l'iniziativa diretta del proletariato contro lo statalismo borghese.

Più articolate sono quelle posizioni che legano la crisi del sistema giolittiano alla più ampia crisi dello Stato liberale. Come sottolinea il celebre giurista Santi Romano (1875-1947), in una sua famosa prolusione pisana del 1909⁶, lo Stato moderno sta attraversando un periodo di decadenza, la cui causa principale è essenzialmente da ricondursi alla crescente partecipazione delle masse nella vita sociale, attraverso associazioni ed organizzazioni di categoria che non

¹ F. S. Nitti, *Il partito radicale e la nuova democrazia industriale*, Roma, Società tipografico-editrice nazionale, 1907, pag. 31-32

² G. Lombardo Radice, *La costituente pacifica*, «Nuovi Doveri», 30 aprile 1908.

³ Ibidem.

⁴ S. Sonnino, *Il partito liberale e il suffragio universale*, in «Nuova Antologia», 239 (1911), pag. 305-314.

⁵ A. Salandra, *La politica nazionale e il partito liberale*, Milano, Treves, 1912.

⁶ S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi, prolusione per l'a.a. 1909-1910 nella Università di Pisa*, ora in *Scritti minori*, a cura di G. Zanobini, Milano, 1950, vol. I.

trovavano una collocazione adeguata nelle istituzioni liberali.

Secondo l'insigne giurista, non solo la società sta perdendo il suo «carattere atomistico» e si sta organizzando sempre più sulla base di interessi di parte, ma allo stesso tempo vi sono una carenza di mezzi giuridici e istituzionali affinché la società stessa possa rispecchiarsi e far valere la sua struttura all'interno dello Stato.

A questo proposito c'è da domandarsi se effettivamente le «strutture costituzionali» di cui si era servito 'il giolittismo' fossero compatibili con le esigenze della società di massa. Superare 'il giolittismo', inserendo finalmente le masse nella vita politica significava dunque abbandonare quelle stesse strutture costituzionali dello Stato liberale?

Per autori quali Gaetano Salvemini, Luigi Sturzo e Alfredo Rocco, la risposta è positiva, in quando tutti questi autori legano il superamento del 'giolittismo' alla nascita di uno «Stato nuovo». Tuttavia mentre i primi due appartengo al filone che Emilio Gentile¹ ha definito della *democrazia antistatalista*, il terzo si colloca nel progetto di *panstatalismo nazionalista*.

Per Salvemini, la nascita di una nuova struttura politica costituzionale, è legata alla formazione di una élite di «condottieri capaci di mettersi a capo delle moltitudini mosse dal sentimento democratico»², proprio grazie all'uso strumentale della sua rivista, «L'Unità». Invece per don Luigi Sturzo specularmente il rinnovamento doveva venire «dal basso», dagli enti locali e dai comuni.

Particolarmente interessante a nostro avviso è la proposta di Alfredo Rocco poiché mostra in poche righe come concetti quali il 'giolittismo' e il 'parlamentarismo' siano inevitabilmente legati tra loro e come l'approdo ad uno «Stato nuovo» imponga il superamento di entrambi.

I nazionalisti si rispecchiano nella rivista «Il Regno», fondata da Enrico Corradini (1865-1931) nel 1903 e i cui principali animatori sono Giovanni Papini (1881-1956) e Giuseppe Prezzolini (1882-1982). Nel primo decennio del Novecento i nazionalisti si limitano ad invocare un governo più sensibile al ruolo dell'Italia in politica estera (si esalta la figura di Crispi, autore della prima impresa coloniale) e agli interessi della borghesia industriale, che secondo i nazionalisti stessi doveva essere la classe egemone in Italia.

E' sulle colonne di questa rivista che si trovano le critiche più corrosive al 'parlamentarismo', sebbene esse non siano particolarmente raffinate o originali visto che, per loro stessa ammissione, i redattori della rivista si collocano su posizioni moschiane:

«Il feticcio del parlamentarismo insieme con molti altri suoi fratelli della mitologia democratica cadrà un bel giorno, come una grande statua di creta, che lambita da poca acqua alla base, invasa di poro in poro da cima a fondo, freme, si fende, si sfascia e crolla in un alto mucchio informe di fango.

Noi vorremmo affrettare quel giorno che sarà segnato fra i fausti dell'Italia. [...]

Questo feticcio fu un dio d'importazione straniera, che attaccammo al collo della nazione per evitarle le disgrazie degli arbitri individuali; inghiottendo la medicina venuta d'oltre Alpe, ci sembrò d'aver fatto un gran passo, e mostrammo invece ancora una volta la nostra indole aliena dalle realtà e supinamente imitatrice [...].

Il sistema parlamentare fiorì in leggende; i nostri nonni lo dissero panacea degli sconvolgimenti politici, sicurezza morale, garanzia di libertà; e i popoli, nei giorni della Rivoluzione, lo chiesero tumultuando ai sovrani. Fu concesso ed ha fallito gli scopi; perché è cosa diversa da quella che si credeva ed ha sortito

¹ E. Gentile, *Il mito dello Stato Nuovo*, opera citata.

² G. Salvemini, *Quel che «L'Unità» non può dare e quel che vuol fare*, in «L'Unità», anno 2, 18, maggio 1913, pag. 291.

effetti diversi.»¹.

La pecca fondamentale del 'parlamentarismo' è quella di non essere rappresentativo, e, come asserisce Gaetano Mosca, di essere un regime in cui «l'elezione dipende sempre da una minoranza bene organizzata, che agisce sulla massa degli elettori». Così:

«Non è vero infatti che il deputato rappresenti la volontà di tutti gli elettori e neppure quella della metà più uno di essi. Il deputato non è eletto, ma si fa eleggere, e se si preferisce, è fatto eleggere dai suoi amici, dalle autorità ministeriali o demagogiche, dagli elettori influenti e dai capi di società; egli non è la espressione spontanea, ma quella ricercata del popolo.»².

Il contributo teorico-dottrinario dei nazionalisti si raffina proprio con l'apporto del giurista Alfredo Rocco (1875-1935). E' nella visione pan-statalista di Rocco che la concezione antiliberalista, antidemocratica e antisocialista si fondono in contrapposizione netta al 'giolittismo' e al 'parlamentarismo', rappresentanti due vestigia dell'inadeguato Stato liberale. Solo con la riaffermazione del carattere assoluto della sovranità dello Stato, attraverso l'utilizzo di apposite organizzazioni sindacali, si sarebbe potuti arrivare alla nazionalizzazione delle masse, obiettivo in cui prima il 'parlamentarismo' e poi il 'giolittismo' avevano fallito:

«Il parlamentarismo è morto, e il giolittismo, che gli è successo, prova che è morto ben definitivamente. E con lui è finito tutto quel piccolo mondo arcadico e sentimentale, a cui non è possibile pensare senza rimpianti, perché, aveva la sua bellezza e la sua poesia: il culto della ragione, il rispetto della libertà, la fede nella giustizia [...]. Il sistema parlamentare, cioè il predominio politico di assemblee di delegati eletti dal popolo, di intermediari non governanti e irresponsabili, sorto, per contingenze speciali, in Inghilterra, diffusosi in Europa sotto il predominio della filosofia razionalista e dell'idealismo liberale, doveva cadere col cadere del razionalismo e dell'idealismo. Noi riteniamo che il parlamentarismo abbia ormai assolto il suo compito; che cosa verrà dopo di esso? Nessuno può dirlo. Il giolittismo non è che un momento della grande evoluzione, da cui uscirà il nuovo regime politico di domani.»³.

Lo "Stato Nuovo" costituisce per Rocco una alternativa autoritaria allo Stato rappresentativo-parlamentare, che gli stessi nazionalisti avrebbero cercato di attuare sfruttando le istituzioni esistenti, ma senza il timore di utilizzare la violenza e i moti di piazza.

A pochi anni di distanza Rocco si troverà catapultato nella stanza dei bottoni e, nonostante i contrasti con altri gerarchi fascisti (come Bottai o Farinacci) che avevano una visione totalitaria del regime fascista, cercherà di mettere in pratica la sua visione autoritaria dello 'Stato Nuovo', dando un contributo significativo alle leggi fascistissime di portata costituzionale, come vedremo nel prossimo capitolo.

Cechiamo in conclusione di tirare brevemente le fila di questo capitolo.

La specificazione lessicale che si era venuta creando nel corso degli anni Ottanta, si consolidata negli anni Novanta e nei primi decenni del nuovo secolo. Così vengono individuati tre distinti tipi di 'governo rappresentativo': il 'governo parlamentare', il 'governo presidenziale' ed il

¹ G. Prezzolini, *La menzogna parlamentare*, in «Il Regno», 28, 5 giugno 1904, ristampato in G. Papini, G. Prezzolini, *Vecchio e nuovo nazionalismo*, Roma, Volpe, 1967, da cui citiamo. La citazione è a pag. 75.

² Ivi, pag. 77.

³ A. Rocco, *In piena pratica rivoluzionaria*, in «Il Dovero nazionale», 11 luglio 1914, ristampato in Id., *Scritti e discorsi politici*, Milano, Giuffrè, 1938, vol. I, pag. 117-118.

‘governo costituzionale puro’.

La parola chiave che caratterizza l’intero arco temporale che si è voluto affrontare nel corso del capitolo però è il lemma ‘parlamentarismo’.

Si tratta di un lemma già conosciuto nella realtà politico-costituzionale italiana, tuttavia, mentre tra gli anni Settanta ed Ottanta esso era considerato un sinonimo di ‘governo parlamentare’ (significato che sotto traccia manterrà anche successivamente), tra gli anni Novanta e la Prima guerra mondiale esso va ad indicare più specificatamente la degenerazione del governo parlamentare italiano.

Al consolidamento della specificazione lessicale e soprattutto allo *shift* che subisce il lemma ‘parlamentarismo’ concorre la percezione di un sistema costituzionale non più in equilibrio, fattore questo che già nella decade precedente aveva contribuito alla scissione del lemma ‘governo parlamentare’ dal lemma ‘governo costituzionale’. Tuttavia a questa altezza lo “squilibrio percepito” in linea di massima non viene più discusso in termini di mancata compartecipazione della sovranità, come era accaduto nel decennio precedente: lo squilibrio dei poteri viene interpretato invece sempre di più come una lotta tra i vari organi costituzionali per ottenere la facoltà di imporre un proprio indirizzo politico. In questo senso da un governo parlamentare rettamente inteso come era concepito nella configurazione proposta da Vittorio Emanuele Orlando, dove il potere di indirizzo è il risultato della compartecipazione del Sovrano (e dunque del Gabinetto) e della Camera rappresentativa, si passa al ‘parlamentarismo’ dove è la Camera soltanto che pretende di dettare la linea politica e attuarla meccanicamente tramite il Gabinetto.

Quest’ultimo o segue pedissequamente le direttrici che vengono dalla maggioranza, configurandosi come un “comitato esecutivo” di essa e dando adito al “governo di partito”, oppure tenta di resistere, percependosi come un quarto potere (una *clearing house*, sfruttando le parole di Gladstone) in grado di proporre un proprio programma politico. Tuttavia nella maggior parte dei casi lo stesso Gabinetto è costretto a dimettersi qualora i conflitti con la Camera diventino insanabili. Se dunque vi è chi, come Sonnino, che per eliminare il ‘parlamentarismo’ propende addirittura per una forma costituzionale pura, dove in effetti il potere di indirizzo politico non risiede né nella Camera rappresentativa né nel Gabinetto, ma nel Sovrano stesso, la strada più percorribile sembra essere quella del rafforzamento dell’Esecutivo nell’alveo della forma parlamentare.

Il cambio del paradigma politico-costituzionale che prevede il passaggio dalla *cultura del legislativo* alla *cultura dell’esecutivo*, e che si concretizza con la blindatura dell’azione governativa, soprattutto tramite pratiche trasformistiche e clientelari, è la conseguenza della percezione dello squilibrio costituzionale e rispecchia il tentativo del Governo di rafforzarsi.

Tuttavia, sebbene oggi noi contemporanei vediamo nelle dinamiche istituzionali un effettivo rafforzamento dell’Esecutivo, per gli osservatori della fine degli anni Ottanta il Gabinetto rimane un organismo fragile, subordinato alla Camera rappresentativa.

Negli anni Novanta il ‘parlamentarismo’ è associato soprattutto alla “onnipotenza della Camera” e alla debolezza del Governo. Alla fine della decade però, il ruolo del Gabinetto compare più consapevolmente nella dottrina giuridico-costituzionale.

Se fino a quel momento si insisteva sulla debolezza del Governo, il quale si poteva “rivalere” sulla Camera solo in determinate occasioni (nelle corso della campagna elettorale per le elezioni politiche per esempio), dalle considerazioni di autori quali Mosca o Ferraciu, emerge che anche il Gabinetto, può farsi costantemente “onnipotente” se ha il modo di controllare la maggioranza della Camera. In sostanza è a questa altezza che gli osservatori si trovano

consapevolmente faccia a faccia con il 'government by decision'.

In considerazione di ciò nell'età giolittiana si potranno distinguere due tendenze interpretative che contraddistinguono il lemma 'parlamentarismo'.

Così nel primo quindicennio del Novecento, da una parte vi sono coloro che continuano a riscontrare principalmente nel 'parlamentarismo' l'"onnipotenza della Camera" e la debolezza dell'Esecutivo; dall'altra parte vi è invece chi a questo lemma associa sia l'"onnipotenza della Camera", sia "l'onnipotenza governativa" come risposta al primo fenomeno: infatti il Ministero, qualora sappia tenere a bada l'eterogenea maggioranza di cui dispone, come nelle esperienze giolittiane, può avere un ruolo determinante nello stabilire una condotta politica. Alle soglie della prima guerra mondiale dunque il sistema politico italiano è sempre individuato nel 'parlamentarismo' ma, indipendente dall'effettivo rafforzamento del Gabinetto, secondo la vulgata più comune, nell'impalcatura costituzionale prevalente è sempre la camera elettiva. Essa continua a fare la parte del leone nell'intero sistema e ad esorbitare, a "tralignare", dalle sue funzioni originarie: o rende il Governo un suo comitato esecutivo riuscendo ad imporre la sua linea politica, oppure contrasta nettamente il Gabinetto impedendo a quest'ultimo di realizzare un suo programma. Paradossalmente le riforme istituzionali compiute nella seconda metà degli anni Venti in un clima non più democratico, possono essere interpretate come un estremo tentativo di risposta alle annose disfunzioni che il sistema costituzionale italiano si portava dietro ormai da lungo tempo, risposte che implicheranno il definitivo (ed eccessivo) rafforzamento dell'Esecutivo e del Presidente del Consiglio, indicato chiaramente come il titolare del potere di indirizzo politico a scapito del Parlamento.

Se questo è dunque il filo rosso dell'intero capitolo mi sembra giusto concludere con una riflessione riguardante "un effetto collaterale" della specificazione lessicale che si comincia a palesare proprio a cavallo di fine secolo. Mi riferisco a quello che nel capitolo ho definito l'"applicazione retrospettiva di lemmi e concetti attuali". Abbiamo visto infatti come la maggior parte degli autori sfrutti la categoria del 'governo costituzionale puro', una categoria lessico-concettuale nata negli anni Ottanta dell'Ottocento, per interpretare la forma di governo che emerge dallo Statuto Albertino: si utilizza dunque un lemma-concetto "contemporaneo", misconosciuto ai costituenti piemontesi, per interpretare le disposizioni di una carta costituzionale nata circa cinquanta anni prima.

Si tratta di una tendenza irresistibile: non solo eminenti giuristi quali Racioppi, Zanichelli, Arangio Ruiz, Ferraciu, sfrutteranno questa nuova etichetta e vedranno nella forma di governo statutaria un regime 'costituzionale puro', ma ciò sarà condiviso anche da politici quali Bonghi e Sonnino e anche da commentatori meno conosciuti come Avarna, Turiello e Ricci, a riprova del fatto che questo è un *refrain* molto comune.

Vorrei aggiungere che a mio parere tale interpretazione dello Statuto segue un certo vettore politico: mentre liberali di estrazione "più moderata" riconoscono nell'operato dei "padri costituenti" piemontesi la volontà di realizzare un regime 'costituzionale puro', ma allo stesso tempo accettano di buon grado che esso si sia evoluto in 'parlamentare', i liberali più "tradizionalisti" vorrebbero un potenziamento della figura del Re, spingendosi fino a chiedere di far invertire e cessare quel processo di parlamentarizzazione che aveva investito l'assetto costituzionale.

Anche nella successiva fase del "fascismo parlamentare" non si abbandonerà questa visione "anacronistica" e molti giuristi vicini al regime fascista continueranno le loro riflessioni nel solco di questo paradigma.

Ci interessa sottolineare dunque che è proprio dalla fine degli anni Novanta che si comincerà a

diffondere in sede storiografica, quello che Paolo Colombo¹ ha definito il luogo comune della *rapida parlamentarizzazione* del sistema statutario. Luogo comune che sopravvive fino ai giorni nostri e che risulta difficilissimo da snidare, a meno che non si realizzi un'analisi critica del linguaggio costituzionale.

¹ P. Colombo, *Con lealtà di Re e con affetto di padre*, opera citata, pag. 149 sgg.

Capitolo 5. Dal 'parlamentarismo' al 'governo fascista': la fine del regime rappresentativo?

Con questo quinto capitolo intendiamo mettere in evidenza come i cambiamenti sociali e politico-costituzionali avvenuti in Italia negli anni Venti e Trenta del nuovo secolo, quali gli esiti della prima guerra mondiale, la nascita dei partiti politici di massa, l'introduzione della nuova legge elettorale proporzionale (con le annesse modifiche al regolamento della Camera dei deputati) ed infine l'avvento del regime fascista, non solo abbiano influito sul cambiamento sostanziale della forma di governo italiana, ma anche sul lessico e sui sintagmi linguistici utilizzati per descriverla.

Naturalmente se sul fondale del "grande fiume della lingua" si sedimentano nuovi strati, essi non possono essere analizzati prescindendo dal contesto socio-politico del periodo.

Continuando le linee guida tracciate dalla recente storiografia¹, abbiamo sostenuto che anche nell'età giolittiana la *cultura dell'esecutivo* abbia ormai sopravanzato la *cultura del legislativo*. Tra gli anni Ottanta e il primo quindicennio del Novecento il Gabinetto si rafforza, ma nell'immaginario collettivo la Camera rappresentativa tende comunque a oltrepassare le sue funzioni "tradizionali": la forma di governo italiana quindi viene identificata col lemma 'parlamentarismo'. Il 'parlamentarismo' delinea una forma degenerata del governo parlamentare dove la Camera esercita il proprio strapotere nei confronti del Governo, il quale può "tenerla a bada" e blindare la sua azione solo costruendo e curando la propria maggioranza, grazie soprattutto a manovre trasformistiche. In questa fase dunque si palesa un conflitto vivace tra i due organi per la facoltà di dettare una propria linea politica.

Le dinamiche istituzionali intercorse tra Camera ed Esecutivo immediatamente prima e poi durante il primo conflitto mondiale possono essere interpretate proprio alla luce di queste considerazioni, in quanto le figure chiave della compagine governativa (il Re, il presidente del consiglio Salandra, il ministro degli esteri Sonnino) cercheranno di scavalcare le decisioni dell'Assemblea e/o di condizionarne gli esiti.

Mentre l'opinione pubblica e lo stesso ceto dirigente liberale si spacca tra interventisti e neutralisti (frattura insanabile che determinerà sia il declino dei liberali, sia la scarsa legittimazione di cui socialisti e popolari godranno nel dopoguerra), Salandra e Sonnino stipulano in gran segreto nell'aprile del 1915, con l'avallo del Sovrano ma senza informare né il Parlamento né gli stessi membri del Governo, il cosiddetto Patto di Londra, il quale prevede l'entrata in guerra dell'Italia a fianco delle potenze dell'Intesa.

Nelle "radiose giornate di maggio" il Parlamento, dove invece prevaleva una maggioranza neutralista, è costretto di fatto a ratificare il Patto, sia per non sconfessare la politica estera del Re (il quale non aveva neanche accettato le dimissioni di Salandra, mostrando di approvarne l'operato), sia per le pressioni degli interventisti (comunque minoranza anche nel Paese) che provenivano dalle manifestazioni di piazza.

Si tratta di uno snodo decisivo nella storia politica italiana poiché la debolezza dello Stato liberale si rivela palesamente: mentre gran parte della popolazione rifiuta le retoriche patriottiche (in Italia a differenza di Inghilterra, Francia e Germania non si realizza quella "unione sacra" tra partiti e ceti sociali favorevoli all'intervento), ci si rende conto che la

¹ F. Cammarano, *Storia dell'Italia liberale*, Roma, Bari, GLF editori Laterza, 2011; Id., *Tra parlamento ed esecutivo: la cultura di governo dopo l'Unità*, in *La costruzione dello Stato-nazione in Italia*, a cura di A. Roccucci, Roma, Viella, 2012, pag. 157-169.

mediazione parlamentare non riesce più a controllare determinati fenomeni politici che si manifestano attraverso metodi (per l'appunto *extraparlamentari*) inusuali per il periodo.

Anche durante la guerra il Governo cerca di prevaricare il Parlamento: l'attribuzione dei pieni poteri all'Esecutivo permette alla compagine governativa di legiferare tramite decretazione d'urgenza, ma l'attività legislativa del governo è abnorme e addirittura investe ampi settori economico-sociali che non hanno una connessione diretta con l'evento bellico. Inoltre, in Italia, a differenza di altri Paesi, il regolamento della Camera non prevede la creazione di commissioni permanenti specializzate grazie alle quali il potere legislativo possa esercitare un controllo sull'attività governativa in merito alla politica estera e alla conduzione delle operazioni belliche¹: né un governo di ampia coalizione, né le riunioni della Camera in seduta segreta permettono così al Parlamento di controllare efficacemente l'Esecutivo.

Tutto ciò determina uno sbilanciamento degli equilibri costituzionali a favore del Governo. Alla fine del conflitto la situazione politico-sociale è radicalmente cambiata: la guerra introduce nell'agone politico nuovi attori sociali collettivi e il baricentro del sistema si sposta su un asse nettamente meno Stato-centrico. E' "dal basso" che provengono nuove richieste da soddisfare, alle quali la vecchia classe dirigente liberale spesso non sa rispondere: si tratta di una «progressiva perdita di autonomia della società politica»² che porterà per ora alla «crisi-non-crollo» del sistema democratico.

Lo "spirito di trincea", sviluppatosi durante la guerra di logoramento, aveva rafforzato l'identità di massicci strati della popolazione e destato maggior interesse nei confronti della sfera pubblica. Tutto ciò si traduce nella nascita (o nella ri-nascita) di movimenti e partiti politici.

Per quanto riguarda il *movimentismo* che anima la società civile ricordiamo: il rafforzamento del Nazionalismo; il ritorno del cosiddetto Secondo Futurismo; l'emersione di nuovi movimenti come il Fiumanesimo (promosso dal *vate* Gabriele D'Annunzio) e il Combattentismo, che sfocerà poi nella fondazione dei Fasci italiani di Combattimento da parte di Benito Mussolini nel marzo 1919.

Dal punto di vista partitico invece il primo dopoguerra vede la nascita dei partiti politici di massa come il Partito Polare Italiano, fondato da Don Luigi Sturzo nel gennaio 1919 dopo la revoca ufficiale del *non expedit* da parte di papa Benedetto XV; il rafforzamento del partito socialista (in cui prevale nettamente la corrente massimalista); addirittura la fondazione da parte di Emilio Lussu e Camillo Bellieni del Partito Sardo d'Azione nell'aprile 1921, uno dei primissimi soggetti politici a natura territoriale-regionale.

Questi partiti ormai hanno poco in comune con i tradizionali 'partiti parlamentari'³ visibili solo nell'Assemblea rappresentativa: essi sono dotati di una struttura organizzativa extraparlamentare, capillare, stabile e diffusa sul territorio ed inoltre si presentano come veri e propri luoghi di sociabilità, di assistenza e di educazione politica degli iscritti. Vengono definiti partiti *di massa* proprio perché si presentano come uno dei mezzi che permette alle

¹ G. Orsina, *L'organizzazione politica nelle Camere della proporzionale (1920-1924)*, in *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo: crisi della rappresentanza e riforma dello Stato nell'età dei sistemi politici di massa (1918-1925)*, a cura di F. Grassi Orsini e G. Quagliariello, Bologna, Il Mulino, 1996, pag. 397-489.

² P. Farneti, *La crisi della democrazia italiana e l'avvento del fascismo*, in J. Linz, P. Farneti, M.R. Lepsius, *La Caduta dei regimi democratici*, Bologna, Il Mulino, 1981.

³ M. Gregorio, *Parte totale: le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2013.

moltitudini di partecipare attivamente alle decisioni politiche che coinvolgono l'intera collettività del Paese.

Partiti di massa e movimenti implicano una trasformazione delle forme della rappresentanza: il Parlamento non è più il centro della vita politica del Paese mentre il fulcro di essa è diventata la società civile, una società civile non più omogenea come voleva la retorica liberale-orlandiana, ma ideologicamente orientata, altamente polarizzata e pronta al conflitto, non solo verbale ma anche fisico.

Massimo Salvadori¹ descrive le circostanze politiche del primo dopoguerra come una situazione di «democratizzazione dissociativa», in quanto la guerra stessa aveva immesso nel sistema politico-costituzionale numerosi *input* di democratizzazione che implicavano l'allargamento della democrazia rappresentativa, ma l'intero sistema, a causa della crisi della classe dirigente e della grande conflittualità sociale, non riesce a convogliare e a normalizzare questi impulsi.

La conflittualità del sistema politico è evidente. Si tratta di contrasti che si esplicano non solo tra soggetti diversi, ma anche all'interno degli stessi: i liberali, divisi in più formazioni eterogenee fra loro contrapposte, incapaci di esercitare sia l'egemonia che il dominio di un tempo, si scontrano con popolari e socialisti; i socialisti si presentano come un partito antisistema ostile all'*establishment* e alle istituzioni liberali, ma diviso al suo interno in almeno tre tronconi: i riformisti, i massimalisti (la maggioranza), gli ordinovisti (che presto si staccheranno e daranno vita al Partito Comunista d'Italia); anche tra i popolari convivono più anime (dai moderati filo-sturziani ai vecchi clerico-moderati che rimangono più fedeli ai dettami provenienti dal Vaticano) e mentre l'opposizione ai "rossi" sembra essere uno dei fattori determinanti per la nascita del partito², con i successivi esperimenti di "coalizione forzata" al governo con i liberali, emergeranno notevoli contrasti anche con questa forza politica.

In un clima del genere non si riesce ad innovare radicalmente le istituzioni, magari istituendo una assemblea costituente, ma con la legge n. 1401 dell'agosto 1919 si estende il diritto di voto a tutti i cittadini almeno ventunenni o che avessero prestato il servizio di leva e si introduce il sistema proporzionale con scrutinio di lista. Successivamente, nel luglio 1920 anche il regolamento della Camera dei Deputati viene riformato, andando a sostituire il vecchio sistema degli Uffici con la creazione di commissioni permanenti e razionalizzando l'organizzazione dell'Assemblea con l'introduzione dei gruppi parlamentari, proiezioni interne all'Aula dei partiti di massa che agiscono al di fuori di essa.

Sia l'introduzione della proporzionale che il conseguente adattamento del regolamento della Camera possono essere considerati l'ennesimo tentativo di inserire le masse all'interno dello Stato liberale, riconoscendo e valorizzando il ruolo del partito: in tal modo il Parlamento avrebbe potuto riappropriarsi di quella centralità che aveva progressivamente perso durante e immediatamente dopo il conflitto mondiale.

In realtà la maggior parte della dottrina giuridica dimostra un ostinato agnosticismo nei confronti del fenomeno partitico³: il partito di massa non sembra influenzare la forma di governo italiana e il lessico costituzionale. Si prenda ad esempio le *Istituzioni di diritto*

¹ M. Salvadori, *Storia d'Italia e crisi di regime: saggio sulla politica italiana (1861-2000)*, Bologna, Il Mulino, 2001.

² G. De Rosa, *Il partito popolare italiano*, Roma, Laterza, 1988.

³ S. Bonfiglio, *Forme di governo e partiti politici. Riflessi sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, Milano, Giuffrè, 1993.

costituzionale di Errico Presutti , un manuale piuttosto conosciuto, scritto nel 1920 e ripubblicato più volte negli anni successivi. Dallo scritto di Presutti emergono importanti riflessioni sul partito politico e spunti per riallacciare il nostro discorso sul lessico. Secondo l'autore le forme di governo si distinguono in:

«*forme di governo rappresentativo e non rappresentativo, o meglio si direbbe libero e non libero, a seconda che sia o meno costituito in base ad elezione - ma nel senso e con la portata che testé ho detto essere propri dell'istituto dell'elezione - almeno uno degli organi cui è affidato l'esercizio della funzione legislativa.*»¹.

Per Presutti sono 'rappresentativi' quei governi in cui almeno uno degli organi a cui spetta la funzione legislativa è elettivo. Tuttavia l'elezione deve avere dei caratteri propri, altrimenti anche le Repubbliche rinascimentali di Venezia e Genova avrebbero una forma di governo 'rappresentativa'.

L'elezione non solo contribuisce alla formazione della classe politica, selezionando i più capaci di ricoprire cariche pubbliche, ma funziona da tramite mettendo in contatto l'organo costituito su base elettiva con ciò che desidera la pubblica opinione. In tal modo la stessa attività legislativa è *in consonanza* con l'opinione della popolazione:

«in tutti i popoli liberi sono gli organi costituiti in base ad elezione i meglio adatti a riconoscere ciò che la pubblica opinione vuole e, o a dare ad essa soddisfazione, o almeno a conciliare l'azione legislativa e di governo con la sentimentalità degli individui, che in ciascun momento fanno parte del popolo.»².

L'organo eletto riconosce e rielabora i sentimenti e gli interessi del popolo, sentimenti che da solo il popolo non sarebbe in grado di manifestare autonomamente. In questa concezione ben poco spazio rimane al partito politico. Esso contribuisce, prima dell'elezione, alla selezione dei futuri eletti, tuttavia non assolverà mai al compito di raccogliere quell'indirizzo politico, che secondo la dottrina della sovranità popolare, viene dal popolo stesso: quello di elaborare un indirizzo politico è secondo Presutti un compito che spetta principalmente alla Camera:

«Quanto alla funzione di dare soddisfazione alla pubblica opinione sia riguardo ai provvedimenti da adottare, sia riguardo agli uomini da chiamare al governo, la Camera elettiva sente abbastanza la voce della pubblica opinione. Essa potrà mancare alla funzione di contribuire e di cooperare alla formazione della pubblica opinione [che avviene attraverso la stampa]; ma non manca al compito di darle soddisfazione. [...]

Si può pertanto forse ritenere che se i partiti sono elementi utili per il funzionamento del governo libero, non sono però elementi indispensabili.»³.

Se un governo può dirsi 'rappresentativo' in forza dell'elettività di uno degli organi che contribuiscono alla funzione legislativa, Presutti individua quattro tipi di 'governo rappresentativo', a riprova del fatto che la specificazione lessicale a questo punto è ormai giunta al suo apice:

«Le forme di governo libero dovrebbero classificarsi in due categorie, in base all'organo, cui la

¹ E. Presutti, *Istituzione di diritto costituzionale*, Napoli, L. Alvano, 1922³, pag. 179.

² Ivi, pag. 170.

³ Ivi, pag. 191.

costituzione assegna in modo prevalente la funzione di soddisfare la pubblica opinione. Perciò si avrebbero due grandi categorie: le forme di governo in cui l'organo prevalente è il capo dello Stato, come la *presidenziale* e quella ormai tramontata *meramente costituzionale*, e le forme di governo in cui organo prevalente è la camera bassa. In questa seconda categoria rientrerebbero altre due specie: la forma *parlamentare*, che è la più diffusa, e la forma di governo vigente in Svizzera. In tutte queste forme di governo organo prevalente è la camera bassa: ma mentre nella forma parlamentare la camera bassa designa *indirettamente* i membri del governo, nella forma di governo vigente in Svizzera la designazione è *diretta*, perché i membri del governo vengono eletti dalle due camere, o dalla camera bassa.»¹.

Di particolare interesse le riflessioni sulla forma parlamentare: essa si avvia secondo Presutti ad assumere una dimensione sostanzialmente monistica, poiché, mentre al re spetta un ruolo essenzialmente notarile:

«il compito di illuminare, guidare e dar soddisfazione alla pubblica opinione col determinare l'indirizzo politico da seguire incombe principalmente sulla Camera elettiva e sul gabinetto o ministero che dir si voglia»².

Quindi Presutti da una parte accetta il modello liberale "orlandiano" per cui nel governo parlamentare il popolo non può essere sovrano in quanto incapace di palesare autonomamente la sua volontà (volontà che solo la Camera dei Deputati può rinvenire); dall'altra parte è pronto ad accettare un ridimensionamento della figura del Re, posto che nell'ordinamento l'indirizzo politico sia comunque elaborato congiuntamente dalla Camera e dal Gabinetto.

Il problema però è che purtroppo in Italia non abbiamo una forma di governo parlamentare retamente intesa, ma il 'parlamentarismo' che «costituisce come la degenerazione del governo parlamentare»³.

L'eccessivo accentramento amministrativo e il non chiaro ruolo del Ministro, contemporaneamente vertice politico e amministrativo del dicastero, sono da ritenersi per Presutti le «cause principali di quella degenerazione del governo parlamentare, che va sotto il nome di parlamentarismo», tuttavia non di meno conto sono:

«la eccessiva larghezza della legge nel concedere la eleggibilità a deputato al Parlamento e la larghezza, ancora più deplorabile, con cui la Camera ha interpretato la legge.»⁴.

Insomma anche per un cauto giurista come Presutti la concessione della proporzionale ha qualcosa a che fare con il fenomeno deplorabile del 'parlamentarismo'.

Le elezioni del 1919 restituiscono una Camera estremamente frammentata in molteplici gruppi: non solo si riscontra il grande successo di socialisti e popolari, ma per la prima volta nella storia politica italiana l'insieme dei gruppi di ispirazione liberale non è sufficiente per garantire il sostegno al Governo. Da qui la coabitazione forzata nell'Esecutivo tra liberali e cattolici, che contribuirà a produrre una forte instabilità.

'Parlamentarismo' dunque prima e dopo la proporzionale ma con differenze e analogie tra i due periodi : mentre nel 'parlamentarismo' di anteguerra i singoli deputati avevano un peso

¹ Ivi, pag. 179.

² Ivi, pag. 187.

³ Ivi, pag. 218.

⁴ Ibidem.

determinante, nel 'parlamentarismo' del 1919 esistono gruppi parlamentari e partiti di massa; il risultato però sembra non cambiare nella percezione comune: la situazione parlamentare ancora una volta produce nel migliore dei casi Governi deboli e nel peggiore la più instabile ingovernabilità. Ancora una volta dunque il Parlamento sembra aver avuto la meglio sull'Esecutivo. Tuttavia la Camera dei Deputati stessa, così frammentata, può contestare l'operato del Gabinetto, ma non sembra in grado di esprimere un chiaro indirizzo politico alternativo.

La proporzionale rimane sul banco degli imputati. Per la maggior parte dell'opinione pubblica è essa stessa fattore di frammentazione e instabilità governativa. Non per niente, parte della storiografia contemporanea più vetusta¹ sembra trovare nella proporzionale stessa la causa principale del crollo dello Stato liberale.

Invece altri osservatori dell'epoca come il liberale Maggiorino Ferraris e il giurista Gaspare Ambrosini sostengono che la proporzionale si limita a fotografare l'assetto della situazione politica esistente. Per questi autori, la nuova legge elettorale e il cambio del regolamento parlamentare non hanno fatto altro che convalidare un cambiamento nel panorama italiano che si era già messo in moto col conflitto bellico.

Secondo questi autori, a livello lessicale, la forma di governo italiana non può più essere indicata con il semplice lemma 'governo parlamentare', né con il sintagma dispregiativo 'parlamentarismo', ma con l'etichetta 'governo dei gruppi'. Il nuovo assetto italiano non solo impone governi di coalizione tra soggetti paritari, ma rilegge l'intero panorama politico italiano in un'ottica prettamente consociativistica.

'Governo dei gruppi' è un sintagma che testimonia come il lessico politico-costituzionale sia influenzato dai cambiamenti politico-sociali, tuttavia non ha una grande diffusione. Infatti il ceto dirigente liberale non vuole assolutamente che l'esperimento proporzionalista coinvolga il potere esecutivo: in tal modo il Gabinetto non avrebbe più potuto avanzare una propria linea di condotta, ma avrebbe dovuto assecondare le tendenze "partigiane" dell'assemblea parlamentare, facendosi il semplice tramite del suo indirizzo politico. E' per questo che la maggioranza della classe dirigente continua a definire 'parlamentarismo' il sistema politico-costituzionale vigente.

Da qui l'interpretazione della storiografia più recente², che ci sentiamo di condividere, secondo cui il crollo del regime liberale, più che da imputarsi alla proporzionale e all'emersione del partito politico di massa, sia dovuto all'incapacità del ceto dirigente di riorganizzare l'intero sistema politico-costituzionale sulle nuove basi imposte dalla moderna struttura partitica.

E' noto che Giolitti in una situazione di crescente ingovernabilità, aggravata dalle velleità rivoluzionarie del partito socialista, esplicatesi nel biennio rosso italiano (tra l'inizio del 1919 e la seconda metà del 1920), cerca di rispondere a questa situazione rispolverando oliate pratiche pseudo-trasformistiche. Lo statista di Dronero pensa di poter costituzionalizzare, e

¹ G. Maranini, *Storia del potere in Italia (1848, 1967)*, Vallecchi, Firenze, 1967; G. Candeloro, *La prima guerra mondiale, il dopoguerra, l'avvento del fascismo*, in *Storia dell'Italia moderna*, vol. VII, Milano, Feltrinelli, 1978; C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia (1848-1948)*, Laterza, Roma-Bari, 1974.

² S. Noiret, *La nuova legge elettorale e le elezioni politiche del 1919*, in «Ricerche storiche», 1986, pag. 345-405; Id., *Riforme elettorali e crisi dello Stato liberale. La 'proporzionale' 1918-1919*, in «Italia Contemporanea», marzo 1989, pag. 29-51; M.S. Piretti, *La giustizia dei numeri. Il proporzionalismo nell'Italia liberale*, Il Mulino, Bologna, 1990; Id., *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Roma, Laterza, 1996; S. Neri Serneri, *Partiti, Parlamento e Governo: dal liberalismo al fascismo*, in *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo: crisi della rappresentanza e riforma dello Stato nell'età dei sistemi politici di massa (1918-1925)*, opera citata, pag. 263-301.

successivamente inglobare nel cosmo liberale, anche il movimento fascista, che sta riscuotendo notevoli consensi presso la borghesia agraria compiendo spedizioni punitive contro leghe di ispirazione socialista e popolare.

Da una parte Giolitti pensa di poter sfruttare il fascismo in funzione anticattolica; dall'altra è il fascismo stesso a rendersi "appetibile", proponendosi come restauratore di quell'ordine statutario che gli stessi partiti di massa avevano contribuito a sovvertire.

E' così che Giolitti pensa di creare i cosiddetti "blocchi nazionali" in vista delle elezioni del 1921.

Tuttavia le elezioni non danno l'esito sperato: i liberali non si rafforzano e viene riproposta quell'alleanza spuria tra liberali e popolari che sarà alla base dei deboli governi Bonomi e Facta. Grazie al «colpo di stato simulato»¹ che fu la marcia su Roma del 28 ottobre 1922, Mussolini e i fascisti otterranno la guida dell'Esecutivo e in poco più di un lustro scardineranno dall'interno le strutture dello Stato liberale, cercando contemporaneamente di istituzionalizzare la "rivoluzione fascista".

Una volta conquistata una solida maggioranza parlamentare grazie ad una nuova riforma elettorale, la legge Acerbo, tra il gennaio 1923 e il luglio 1925 il fascismo elabora (e scarta) tutta una serie di progetti (prima il progetto Bianchi, poi le proposte della Commissione dei Quindici e della Commissione dei Diciotto) che successivamente sfoceranno nelle "leggi fascistissime" di portata costituzionale: la legge n.2263 del 24 dicembre 1925 sulle attribuzioni e prerogative del Capo del governo; la legge n.100 del 31 gennaio 1926 sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche; la legge n.1029 del 17 maggio 1928 con la quale si introduce una nuova riforma elettorale di stampo "plebiscitario"; infine la legge n.2693 del 9 dicembre 1928 con la quale si costituzionalizza il Gran Consiglio del fascismo².

Considerando questi snodi fondamentali nella costruzione dello «Stato nuovo», mi sembra opportuno far notare fin da subito tre elementi sui quali torneremo più volte nel corso del capitolo.

Innanzitutto vorrei porre l'accento sul fatto che le varie riforme costituzionali o i progetti presi in considerazione sono volti al superamento del 'parlamentarismo', ovvero di quel governo parlamentare degenerato dove prevale la Camera rappresentativa (con tutti i gruppi partitici) a scapito del Gabinetto.

Pur di superare il 'parlamentarismo' e di rafforzare la funzione esecutiva il fascismo è disposto addirittura ad allearsi tatticamente con la Monarchia, evitando comunque di azzerare le prerogative regie nella nomina e revoca dei ministri: circostanza questa che alla fine risulterà fatale per Mussolini e per l'intero regime.

Inoltre va ricordato che l'antiparlamentarismo fascista, e quindi la sua funzione reazionaria nei confronti dei nuovi partiti, è perfettamente coerente con la nascita del fascismo stesso come movimento. Solo dopo infatti il movimento si trasformerà in partito. Successivamente il PNF, con la sua assunzione a «partito dominante» del sistema, tenterà inoltre di superare la

¹ G. Sabbatucci, *La crisi dello Stato liberale*, in *Storia d'Italia* vol.4, *Guerre e fascismo 1914-1943*, a cura di G. Sabbatucci, V. Vidotto, Roma, Laterza, 1998, pag. 101-167.

² Ad alterare ulteriormente un quadro istituzionale non più democratico contribuiranno inoltre provvedimenti sui quali non ci soffermeremo ma che è sempre opportuno ricordare: l'istituzionalizzazione della milizia fascista, l'eliminazione fisica degli oppositori e lo scioglimento di tutti i partiti politici tranne il PNF, l'epurazione della PA, la legge sulla limitazione della libertà sulla stampa, l'abolizione del diritto di sciopero, il solo riconoscimento dei sindacati fascisti, l'ampliamento del potere dei prefetti.

diffidenza delle macerie dello Stato liberale nei confronti del partito stesso, trasformandosi «da istituzione politica della società in istituzione dello Stato»¹.

Lo Stato è dunque un altro dei pilastri dell'intero edificio costituzionale fascista.

Le riforme costituzionali sono volte anche a creare (o meglio ri-creare) uno Stato *sovrano*, uno Stato *etico*, uno Stato *teleologico*, il quale, a differenza dell'agnostico Stato liberale, una volta individuati fini ben precisi, cerca di metterli in pratica irraggiando la sua volontà nella società civile.

Lo Stato irreggimenta la società in tutta una serie di associazioni politiche e socio-economiche: dal PNF, alle corporazioni, alle associazioni per il tempo libero. Si tratta in poche parole di uno Stato *totalitario*, aggettivo quest'ultimo coniato in senso dispregiativo in ambito antifascista e poi utilizzato dai fascisti stessi con valenza positiva².

Da un punto di vista esecutivo, è il Capo del Governo a determinare i fini dello Stato, ovvero a indicare un indirizzo politico, grazie soprattutto alla funzione di raccordo del PNF tra la popolazione e gli stessi vertici esecutivi. In questo caso la funzione di indirizzo sarà sottratta sia alla Camera rappresentativa sia al Gabinetto in quanto soggetto collegiale.

E' dunque nel Ventennio fascista che i giuristi rifletteranno più assiduamente sulla nozione di indirizzo politico, la quale da ora in avanti risulterà indispensabile per la definizione di ogni assetto costituzionale.

Sarà poi grazie all'apporto fondamentale di giuristi come Costantino Mortati che la funzione di indirizzo *tout court* diverrà anche una vera e propria dottrina della Costituzione³.

Infine una riflessione sul concetto di rappresentanza in ambito fascista: il 'governo fascista', spesso presentato dalla retorica del regime come una forma di governo assolutamente nuova che rompe ogni legame con la tradizione liberale, può essere ancora considerato un 'governo rappresentativo' come stabilisce l'articolo 2 dello Statuto?

Inoltre tale forma di governo può essere ancora annoverata nell'alveo dei 'governi rappresentativi' come il 'parlamentare', il 'costituzionale puro', il 'presidenziale' e il 'direttoriale'?

I giuristi "della tradizione" e i giuristi "del regime" daranno risposte articolate a tali quesiti, ma entrambe le categorie considereranno la nuova forma di governo italiana una forma 'rappresentativa'. Tuttavia mentre figure come Ranelletti avranno un concetto di rappresentatività molto tradizionale, altri giuristi più coinvolti nell'esperienza fascista, come

¹ S. Neri Serneri, *Partiti, Parlamento e Governo*, opera citata, pag. 285

² L'aggettivo 'totalitario' viene coniato intorno alla metà degli anni Venti dagli antifascisti italiani di orientamento liberale come Amendola e poi ripreso sia da socialisti come Lelio Basso, sia dai popolari come Don Sturzo. L'aggettivo ha valenza prettamente negativa ed, associato alla forma costituzionale fascista, indica una moderna versione dell'assolutismo. Successivamente la retorica fascista si approprierà del termine e gli conferirà una valenza positiva. Per quanto riguarda le fonti del periodo si veda: G. Amendola, *Cavour e Pansoja*, in «Il Mondo», 28 giugno 1923; Prometeo Filodemo [L. Basso], *L'antistato*, in «La rivoluzione liberale», 2 gennaio 1925; L. Sturzo, *Italia e fascismo*, Zanichelli, Bologna, 1965, pag. 113-114 (testo apparso originariamente in inglese col titolo *Italy and Fascism*, Faver & Gwier, London, 1926). Per quanto riguarda le origini del concetto di 'totalitario' si veda: J. Petersen, *La nascita del concetto di 'Stato totalitario' in Italia*, in «Annali dell'Istituto storico italo-germanico di Trento, 1975, vol.I, pag. 143-168; G. Ruocco, L. Scuccimarra, *Il concetto di totalitarismo e la ricerca storica*, in «Storica», 1996, n.6, pag. 119-159; B. Bongiovanni, *Revisionismo e totalitarismo. Storie e significati*, in «Teoria politica», 1997, vol. XIII, n.1, pag. 23-54.

³ M. Fioravanti, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della costituzione. Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana*, in Id., *La scienza del diritto pubblico: dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2001, vol. II, pag. 657-797.

Costamagna, definiranno il ‘governo fascista’ *rappresentativo*, specificando però che il concetto di rappresentatività ha subito uno *shift* notevole in questo periodo. Infatti, a differenza della teorizzazione classica, la rappresentatività del ‘governo fascista’ non deve essere collegata né al concetto di sovranità nazionale/popolare, né al mezzo elettorale; la rappresentatività del governo fascista invece è *organica e istituzionale* poiché, prescindendo dal meccanismo elettorale, tra Stato e Nazione si realizza una profonda compenetrazione grazie ad associazioni ed enti quali appunto il PNF, le corporazioni, il Gran Consiglio del Fascismo, ma anche lo stesso Esecutivo ed in particolare il Capo del Governo. E’ in questo modo che il fascismo cerca di immettere le masse popolari nello Stato, operazione che i liberali avevano tentato di portare a termine già da almeno un quindicennio, ma nella quale avevano fallito miseramente. Anticipando parte delle conclusioni possiamo dire che neanche il regime fascista riuscirà in questa impresa: nonostante la sua vocazione “totalitaria” la partecipazione delle masse alla vita politica tramite la fusione tra Stato e società non sarà mai completa. Solo con il crollo del regime e la successiva esperienza democratico-repubblicana concetti quali quello di sovranità, rappresentanza ed indirizzo politico torneranno in discussione, per arrivare a realizzare un nuovo assetto costituzionale in cui il cittadino, grazie all’azione dei rinati partiti politici di massa, potrà veramente partecipare più attivamente alla vita politica ed orientare l’azione dei governanti.

In virtù della chiave di lettura che abbiamo fornito il capitolo sarà diviso in tre paragrafi: nel primo ci occuperemo del ‘governo dei gruppi’, ovvero dell’esempio più lampante di come lo sviluppo del partito di massa, la concessione della proporzionale del 1919 e le modifiche del regolamento della Camera dei Deputati del 1920 abbiano influenzato il lessico politico costituzionale; il secondo paragrafo (suddiviso in più sotto-paragrafi) ripercorre gli snodi delle riforme costituzionali fasciste dal 1923 al 1928, cercando di far luce su motivazioni e fini di tali cambiamenti senza perdere di vista il dato lessicale; l’ultimo paragrafo infine mostrerà con quali sintagmi linguistici viene indicata la forma di governo fascista all’indomani della costituzionalizzazione del Gran Consiglio del Fascismo, facendo particolare attenzione al legame esistente tra questi lessici e la concezione fascista della rappresentanza e dell’indirizzo politico.

5.1 La situazione politica del primo dopoguerra: ‘parlamentarismo’ e ‘governo dei gruppi parlamentari’

Gli anni che intercorrono tra la fine della prima guerra mondiale e l’avvento del regime fascista sono davvero pochi, sicuramente troppo pochi affinché giuristi ed osservatori potessero sistematizzare in maniera adeguata la riflessione sul cambiamento della forma di governo italiana. Ciò nonostante, la trasformazione del partito, l’allargamento del suffragio con l’introduzione della legge elettorale a scrutinio proporzionale e la conseguente modifica del regolamento della Camera dei Deputati introducono cambiamenti politico-costituzionali riscontrabili dalla totalità dei commentatori, i quali sottolineeranno talvolta tali mutamenti (giudicati in maniera positiva o negativa) con sintagmi linguistici innovativi. La nova legge elettorale e il rinnovato regolamento parlamentare sembrano essere due fattori determinanti per la nostra storia linguistico-concettuale.

In un paese fiaccato dalla crisi economica dell'immediato dopoguerra, mentre dalla società civile provenivano radicali richieste per una Costituente (la rivendicavano i repubblicani, i Fasci di combattimento e la Confederazione Generale del Lavoro), in Parlamento, è Turati il primo ad avanzare l'ipotesi di una riforma elettorale in senso proporzionale nel marzo 1919, proprio per evitare che il radicalizzarsi della conflittualità politica portasse a sbocchi eversivi. Il Presidente del Consiglio Orlando decide di "non decidere" e di rimandare nel tempo la questione, troppo delicata per essere dibattuta in quel frangente.

Tuttavia essa ritornerà prepotentemente in auge di lì a pochi mesi, nel giugno del 1919, anche se in maniera quasi incidentale.

Siamo nel bel mezzo di uno scontro tra Ministero e Deputati: la Camera non si dichiara favorevole al sostanziale prolungamento dei poteri eccezionali del Governo anche a conflitto bellico appena concluso. Nonostante ciò Orlando propone di riunire l'Assemblea in comitato segreto per discutere della politica estera, ma la proposta governativa viene bocciata, in quanto ancora una volta il ramo elettivo del Parlamento si è sentito degradato dall'atteggiamento ministeriale. A questo punto il Governo decide di dimettersi.

Nel frangente Turati propone che la Camera continui a discutere della riforma elettorale anche in assenza del Governo, proprio per ribadire l'autonomia del Parlamento rispetto alla compagine governativa. La proposta di Turati viene respinta, poiché per molti deputati non sarebbe stata compatibile con il regime rappresentativo: che senso avrebbe avuto discutere se poi al momento nessun organo sarebbe stato in grado di esercitare la funzione esecutiva e tradurre in pratica quanto deciso? Di conseguenza la discussione viene rimandata all'insediamento del nuovo Governo.

Tuttavia la Camera ha comunque dimostrato di avere tutte le carte in regola per potersi emancipare da quella configurazione rafforzata del Gabinetto che si era venuta creando con il conflitto bellico. La riforma elettorale dunque, più che come una esplicita volontà governativa, può essere interpretata come un mezzo per riaffermare la centralità e l'insostituibilità dell'Assemblea legislativa, non per niente l'intera vicenda secondo Maria Serena Piretti dimostra che « il Parlamento si avvia a discutere la riforma elettorale innanzi tutto per mostrar di essere organo di controllo sul governo, non organo controllato da quest'ultimo.»¹.

Così il nuovo governo Nitti eredita il progetto di legge di riforma elettorale. Su di esso sembra convergere una numerosa (ed eterogenea) maggioranza: cattolici e socialisti, ma anche liberali e radicali, con soltanto alcune sparute voci di dissenso. Le finalità di chi aderisce all'intera operazione però sono molto diverse tra loro.

Per i liberali la proporzionale rappresenta un meccanismo positivo per tutelare le minoranze, retaggio che derivava direttamente da quel proporzionalismo utilitaristico della seconda metà dell'Ottocento: probabilmente i liberali non pensavano che la formula proporzionale avrebbe potuto tutelare loro stessi, in quanto ancora non avevano il sentore di essere minoranza nel Paese.

Per i repubblicani la proporzionale costituisce un'opportunità per il cambiamento del sistema, in modo da garantire maggior giustizia distributiva nella ripartizione dei seggi e il superamento di quella logica notabile liberale incentrata sugli individui anziché sui programmi.

Cattolici e socialisti individuano nella proporzionale una innovazione assoluta perché tale formula avrebbe valorizzato la loro forma-partito, permettendo così alla massa degli iscritti di entrare nel circuito statale e prendere parte alle decisioni governative.

¹ M.S. Piretti, *Le elezioni politiche in Italia*, opera citata, pag. 202.

Dalla eterogeneità delle posizioni si evince che la legge elettorale discussa nel luglio 1919 e approvata nell'agosto dello stesso anno fu una legge di compromesso: prescindendo dall'allargamento del suffragio, che rientrava comunque entro le logiche liberali (si tende sempre a premiare i più *capaci*, e in questo caso i più capaci sono coloro che hanno versato il proprio sangue nelle trincee), non viene adottata una proporzionale *pura*, ma una sorta di proporzionale *ibrida*, in modo da non tranciare di netto i legami col passato. E' vero che lo scrutinio proporzionale con l'adozione del metodo D'Hondt avrebbe favorito i due partiti di massa, tuttavia la legge presenta tutta una serie di meccanismi per la tutela del vecchio notabilato liberale: collegi con una piccola magnitudo (che poi avrebbe dovuto essere aumentata nelle elezioni successive), uniti proprio al sistema D'Hondt, distorcono il principio della proporzionalità causando una sovrarappresentanza del partito di maggioranza; la presenza di liste complete ed incomplete: nel secondo caso l'elettore aveva la possibilità di completare la lista esprimendo un «voto aggiuntivo» grazie al meccanismo del *panachage*¹; nel caso in cui l'elettore avesse optato per una lista completa o avesse optato per una lista incompleta rinunciando però al «voto aggiuntivo», poteva esprimere un numero di preferenze variabile in base alla magnitudo del collegio; infine, per quanto riguarda le modalità di espressione materiale del voto, si rinuncia alla cosiddetta «scheda elettorale di stato», il che avrebbe garantito a tutte le forze politiche di «raggiungere» nello stesso modo l'elettore e di risparmiare le ingenti spese di stampa.

Cattolici e socialisti non possono far altro che accettare queste premesse dal momento che o non sono presenti in Parlamento o non hanno abbastanza forza: la Camera che approva la legge infatti è sempre la stessa eletta nel 1913. Più articolate invece sono le motivazioni della maggioranza liberale che portano alla definitiva approvazione della legge: i liberali vogliono onorare il patto con la Nazione e premiare di fatto tutti coloro che erano stati coinvolti nel conflitto bellico (inizialmente si era pensato di estendere il suffragio anche alle donne, progetto poi caduto nel vuoto); inoltre la classe dirigente vuole mantenere la sua posizione, il suo *status quo*, quindi teme che non fare almeno questa concessione avrebbe potuto portare a sbocchi rivoluzionari, dato l'alto tasso di conflittualità nel Paese; infine il dato prettamente politico: la legge elettorale, proprio per i meccanismi che abbiamo visto, tende comunque a tutelare il ceto liberale e poteva essere un rischio calcolato visto che i partiti di massa erano concentrati nelle regioni centro-settentrionali, ma al sud essi erano quasi assenti e quindi si poteva immaginare che la proporzionale nello scenario meridionale avrebbe inciso assai poco, cosa che infatti si avverò.

Le elezioni del 1919 offrono numerose spie di mutamento: ai prefetti viene imposta la neutralità durante la campagna elettorale ed inoltre, proprio per animare quella campagna elettorale, si riuniscono i comizi di piazza, in modo da mettere in contatto diretto l'esponente politico con le masse che si vogliono mobilitare: si tratta di uno strumento inconsueto per l'esperienza liberale dove ai comizi si preferivano di gran lunga conferenze nei teatri o nei circoli.

I risultati delle elezioni del novembre 1919 sono impietosi per la classe dirigente: i socialisti

¹ L'elettore poteva inserire il nome di un candidato a lui affine in qualunque lista incompleta. Per esempio poteva inserire il nome di un qualsiasi notevole liberale in una lista del partito socialista o di quello popolare. A complicare la situazione contribuisce il fatto che ai voti aggiuntivi non viene lasciata la mera funzione di indicatori di preferenza, ma vengono computati come voti di lista, facendo sì che l'elettore che si avvale del voto aggiunto esprima di fatto un voto di lista doppio. Ciò ovviamente, oltre a favorire la compagine liberale, snatura tutto il meccanismo proporzionale.

ottengono 156 seggi, i popolari 100, mentre per la prima volta nella storia politica italiana la compagine liberale da sola non riesce a conquistare la maggioranza assoluta dell'assemblea rappresentativa: il governo Nitti dovrà così continuare a navigare a vista, sostenuto da una coalizione di vecchi liberali e popolari.

Secondo Maria Serena Piretti «il giudizio espresso nel 1919 dalla maggioranza della stampa d'opinione all'indomani dei comizi elettorali lascerebbe intendere che sia da individuare nella rappresentanza proporzionale la cellula impazzita che ha fatto saltare il sistema di governo liberale distruggendo in un sol giorno l'antica composizione delle forze moderato-conservatrici»¹. Tuttavia, come la stessa studiosa si affretta a precisare, il giudizio estremamente negativo della stampa nei confronti della riforma tenderà a ridimensionarsi, tanto che oggi, come si accennava nell'introduzione del capitolo, addossare soltanto alla proporzionale l'intera responsabilità del crollo dello Stato liberale sembra eccessivo.

Il dato fondamentale che balza agli occhi dei commentatori, e che spesso viene considerato uno degli effetti diretti del sistema proporzionale, è l'estremo frazionamento della Camera dei Deputati che puntualmente intralcia l'azione del Governo, sancendo una situazione di potenziale ingovernabilità.

L'estrema frammentazione viene "istituzionalizzata" nel luglio del 1920 con la riforma del nuovo regolamento della Camera. Esso riconosce i gruppi politici che siedono in Aula e li identifica in quanto appendici assembleari dei partiti: quindi non si tratta solo dell'istituzionalizzazione dei gruppi all'interno dell'assemblea, ma anche degli stessi partiti di massa, emersi proprio grazie alla proporzionale, i quali da ora in avanti potranno avere un ruolo ben preciso all'interno della forma di governo statutaria.

Il nuovo regolamento prevede che all'inizio della legislatura ogni deputato dichiari a quale gruppo politico intende appartenere². Un gruppo, costituito da almeno 20 deputati, rappresenta una aggregazione politicamente omogenea all'interno dell'Assemblea e rispecchia le direttive che provengono dal di fuori di essa, cioè dal vertice dell'organizzazione extraparlamentare dello stesso partito. Ogni compagine ha un presidente, un segretario e i rispettivi vice. Possono costituire un gruppo anche solo 10 deputati purché si riconosca che questo rappresenti effettivamente un partito organizzato nel Paese. Al contrario chi non vuole iscriversi a nessun gruppo, oltre a essere tacciato con l'epiteto di «selvaggio», finisce nel cosiddetto *gruppo misto*. Per l'esplicazione dell'attività legislativa il vecchio sistema degli Uffici viene abolito e sostituito con quello delle Commissioni permanenti, suddivise in ambiti di competenza. Mentre agli uffici si accedeva per sorteggio, nella composizione delle Commissioni si rispetta il criterio di proporzionalità, in quanto sono gli stessi gruppi a nominare i deputati che ne faranno parte, in ragione di un delegato ogni venti deputati del gruppo; al contrario chi fa parte del gruppo misto non potrà nominare i delegati delle commissioni, proprio per l'eterogeneità di questo assembramento che non rispecchia nessun partito in particolare. I partiti politici dunque, attraverso i gruppi, nominano i membri delle fondamentali articolazioni della Camera. Le commissioni, oltre che occuparsi dell'attività legislativa preparatoria e quella di controllo sul Governo (possono interagire direttamente con i Ministri chiedendo informazioni, documenti, chiarimenti), hanno nelle loro mani anche il potere di autoconvocazione, ultima novità introdotta dal regolamento. Mentre precedentemente il

¹ M. S. Piretti, *La giustizia dei numeri*, opera citata, pag. 293.

² Il regolamento non parla esplicitamente di 'gruppo politico' ma si mantiene la dicitura di 'ufficio' che noi preferiamo evitare per non creare confusione.

potere di convocare la Camera era affidato alla concertazione tra Presidente della Camera e Governo, ora cinque commissioni permanenti, a maggioranza assoluta dei propri componenti, possono da sole convocare l'Assemblea. Anche in questo caso non solo si assiste alla riacquisizione della centralità del Parlamento, ma ad un riconoscimento indiretto dei partiti di massa considerato che i membri delle Commissioni seguono le disposizioni dei partiti stessi.

Per questioni di opportunità politica i liberali non possono dichiararsi apertamente contrari ad una legge elettorale approvata poco prima con il loro contributo, ma non concepiscono né accettano la nuova conformazione del partito, così lontano dal concetto liberale di partito-parlamentare, né tantomeno gradiscono l'estensione all'Esecutivo del progetto proporzionale, il quale cozza con la tradizionale concezione a-politica del governo di gabinetto e implica una forzata coabitazione con i popolari.

E' in quest'ottica che deve essere considerata la scelta "blocchista" di Giolitti in vista delle elezioni del 1921, la quale implica uno spostamento a destra dello schieramento liberale con l'apertura al movimento fascista.

L'assimilazione dei fascisti, secondo Giolitti, avrebbe garantito ai liberali la possibilità di ricreare di nuovo una grande maggioranza centrista, che, omogeneamente, avrebbe potuto supportare il Governo e "trattare" (se necessario) con i popolari da una posizione di vantaggio. In più il movimento fascista stesso appare come un alleato prezioso nell'intera operazione: nonostante le scorribande violente che sta realizzando nelle periferie del centro-nord (e che spesso rimangono impunte dalle autorità), in questa fase si pone in polemica diretta contro il «partitismo» imperante e si dice pronto a restaurare la situazione politica di anteguerra¹.

Le speranze di Giolitti naufragano con le elezioni del maggio 1921: i Blocchi nazionali ottengono appena 105 seggi (a fronte dei 108 dei popolari e dei 123 dei socialisti, penalizzati dai fallimenti del biennio rosso e dalla scissione dei comunisti), ma fra quei 105 eletti, 35 deputati sono fascisti, i quali, una volta in Parlamento, non solo ribadiscono la loro tendenzialità repubblicana, ma, organizzatisi in gruppo autonomo, escludono ogni appoggio al Governo. A Giolitti non resta altro che rassegnare le proprie dimissioni, incassando una sonora sconfitta.

Frammentazione e latente ingovernabilità, ecco i portati più evidenti della riforma proporzionale. Come venirne a capo? E' possibile coniugare proporzionale e stabilità di governo?

A proposito di questo dilemma, emergono grossomodo due posizioni trasversali agli schieramenti politici: chi vede una responsabilità diretta della proporzionale nella frammentazione suggerisce, più o meno velatamente, il superamento di questa formula elettorale; al contrario vi è chi considera la frammentazione come un dato acquisito del sistema politico (dunque più ascrivibile a fattori socio-economici e alle scelte di candidati ed elettori che direttamente al sistema elettorale) a cui è inevitabile adeguarsi: così non si caldeggia il superamento della legge proporzionale, ma il superamento dello stesso 'governo parlamentare' o 'di gabinetto'. E' in questa seconda tendenza che si riscontrano i cambiamenti linguistici e concettuali che per noi sono più rilevanti, come la veicolazione del sintagma 'governo dei gruppi parlamentari'.

Il culmine delle riflessioni sulla proporzionale si riscontra dopo le dimissioni del governo Giolitti, ma un dibattito su una eventuale "riforma della riforma" si era sviluppato anche

¹ P. Pombeni, *Demagogia e tirannide: uno studio sulla forma-partito del fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1984.

immediatamente dopo le elezioni del 1919. Curiosamente viene avviato dal socialista Matteotti quando è in discussione la proposta di estendere il sistema proporzionale anche alle elezioni amministrative.

Matteotti non auspica l'introduzione della proporzionale integrale a livello locale, perché nei casi in cui vi siano più partiti di forza equivalente (come guarda caso succede a livello nazionale), si riscontrerebbero molte difficoltà nel formare una compagine esecutiva:

«O il gruppo eletto più forte rifiuta ogni alleanza con altri, ed è la crisi irresolubile, con nuove elezioni destinate probabilmente a rinnovare la medesima situazione; o esso è costretto a contrarre una alleanza, più o meno inopinata o predisposta con altri gruppi, sul fondamento inevitabile di reciproche concessioni e rinunzie agli stessi programmi che furono accettati nel contrasto elettorale; o, infine, esso tenta staccare con mezzi che non possono mai essere i più degni né i più utili al Paese, singoli gruppi di avversari per consolidarsi una maggioranza artificiosa; se addirittura o più spesso non saranno gli stessi gruppi che ne faranno un continuo ricatto.

In ogni caso, oltre la continua minaccia di crisi e di nuove elezioni, l'apparente maggiore sincerità dei partiti nelle elezioni celerebbe necessariamente le più opportunistiche ed instabili combinazioni successive.

E mentre, col sistema maggioritario, sono gli elettori medesimi che controllano la nobiltà o la convenienza di un'alleanza palesemente contrapposta; con la Proporzionale, tutto (contratti, rinunzie e ricatti) avverrebbe dopo, in contraddizione coi programmi elettorali e all'ombra di una pretesa necessità.»¹.

In questi casi la proporzionale favorirebbe «non più la formazione delle grandi correnti di interessi o di idee politiche, ma anzi lo spezzettamento, lo sminuzzamento di partiti e gruppi»². La soluzione matteottiana che favorirebbe la governabilità trae ispirazione dalla legge elettorale francese entrata in vigore nel 1919.

Matteotti prospetta l'attribuzione dei due terzi dei consiglieri alla lista che avesse ottenuto più voti, mentre i seggi rimanenti sarebbero stati spartiti tra le minoranze seguendo un criterio proporzionale.

La proposta dell'autore tradisce palesemente ogni principio di proporzionalità e, cosa che sarà in seguito rinfacciata a Matteotti, verrà presa ad esempio per la stesura della successiva legge Acerbo.

Sebbene il socialista riferisca le sue critiche all'ambito locale, non è difficile intravedere tra le righe dell'articolo un malcelato messaggio di cambiamento anche nei confronti della legge elettorale per le elezioni politiche. Infatti l'articolo di Matteotti, prima attira gli strali di Turati, che rimarrà sempre uno strenuo difensore della proporzionale così com'è, poi dalle pagine della «Nuova Antologia», arriva una replica di Maggiorino Ferraris, liberale e direttore del periodico, che, scrivendo sotto lo pseudonimo di Spectator, difende anch'egli il sistema proporzionale 'puro'³:

¹ G. Matteotti, *La proporzionale nelle elezioni amministrative*, in «Critica Sociale», anno XXX, 4, febbraio 1920, pag. 53.

² Ibidem.

³ Sebbene la maggioranza del ceto liberale si dichiari ostile alla proporzionale, vi sono diverse altre voci che imputano le sconfitte elettorali più all'immaturità della stessa classe dirigente che al sistema elettorale in sé. Per una prospettiva più ampia e completa si rimanda a M.S. Piretti, *La giustizia dei numeri*, opera citata.

« quale è lo scopo del regime proporzionale? Dare un'equa rappresentanza ai partiti ed agli interessi diversi ed assicurare ad essi un'equa partecipazione ed un giusto controllo negli affari del Comune. Or bene è assurdo negare che i partiti esistano anche nei piccoli centri. [...]

Per le stesse ragioni non possiamo consentire alle deformazioni del sistema proporzionale che feriscono l'equità e la bontà sua, coll'assegnare alle maggioranze un numero di seggi superiore alla loro forza numerica. Si afferma di voler in tal modo costituire una maggioranza che possa sorreggere una amministrazione. Ma questa maggioranza sarebbe puramente artificiale, creata dalla legge e non rispondente alla situazione vera del corpo elettorale. Un sistema siffatto non avrebbe di proporzionale che il nome: di fatto costituirebbe una sproporzione permanente fra eletti ed elettori.»¹.

Il direttore non esita a definire la proposta di Matteotti una «proporzionale zoppa». In seguito alla formazione del governo Bonomi, Ferraris avrà modo di esprimere più chiaramente le sue idee, condizionando anche il lessico politico.

Ferraris concorda con la maggior parte della stampa d'opinione nel rinvenire nell'avvicendamento politico che ha portato alle dimissioni del vecchio Ministero Giolitti e all'istituzione del nuovo governo Bonomi una «crisi degli ordinamenti rappresentativi»². Tuttavia tale crisi istituzionale, il cui elemento più lampante è lo spezzettamento dell'assemblea elettiva e la conseguente incapacità di creare un Governo forte, non è altro che un momento di passaggio, giacché è in corso un processo evolutivo che gli stessi ordinamenti rappresentativi stanno compiendo per adattarsi «al nuovo ambiente politico e sociale che la guerra ha creato»³. Per Ferraris il conflitto bellico risulta essere il primo motore della crisi/cambiamento della forma di governo italiana. A tale fattore però ne vanno aggiunti altri. Mentre la maggior parte dei giornali «incolpa risolutamente la rappresentanza proporzionale» del presente malessere del Paese,

«giova tener conto di altri elementi, probabilmente non meno importanti della proporzionale, e che sono intervenuti a mutare in questi ultimi anni l'essenza e la struttura della vita politica italiana quali: il suffragio universale [...]; lo sviluppo o la formazione di due grandi partiti storici, il socialista ed il popolare; i fasci, ecc.

Non è forse l'irrompere di fattori così nuovi e così potenti nel congegno politico del paese, tutti fra loro concatenati, che fa sorgere la necessità di coordinare con essi gli antichi ordinamenti con i quali abbiamo fatta lunga consuetudine?»⁴.

Una volta assodato che non è la proporzionale che ha favorito la frammentazione della Camera in gruppi e l'aumento delle forze socialiste e popolari a scapito della compagine liberale, ma che semplicemente la legge elettorale si è limitata a far emergere una situazione variegata che alla lunga si sarebbe comunque manifestata, Ferraris si domanda se sia «la rappresenta proporzionale conciliabile con il Governo di Gabinetto, con il Governo di maggioranza, quale l'abbiamo visto affermarsi in Europa nella pratica costituzionale di circa un secolo»⁵. La risposta è negativa:

¹ Spectator [M. Ferraris], *La rappresentanza proporzionale e il voto alle donne nelle elezioni amministrative*, in «Nuova Antologia», 289 (1920), pag. 88.

² Spectator [M. Ferraris], *La crisi e l'evoluzione delle istituzioni rappresentative*, in «Nuova Antologia», 297 (1921), pag. 173.

³ Ivi, pag. 174.

⁴ Ivi, pag. 175.

⁵ Ivi, pag. 177.

«La nuova evoluzione rende più debole il Gabinetto e ne fa più laboriosa la composizione proprio nel periodo storico in cui occorrerebbero la massima efficienza, stabilità e continuità di Governo di fronte al compito più grandioso che mai sia stato assegnato ad uno Stato: quello della ricostruzione organica di tutto il paese, di tutto un popolo. Questo è il punto grave: questo è il vero perno dell'intera questione ed è quello che veramente interessa l'avvenire della nazione che ben poco può sperare da Governi inefficienti e mutevoli. Ma non v'ha forse un rimedio a ciò?»¹.

Il rimedio non risiede chiaramente nell'abolizione della proporzionale², ma nel trasferire direttamente il principio della proporzionale dalla Camera all'Esecutivo, passando così da un 'governo di Gabinetto' ad un 'governo dei gruppi'. Più che un semplice governo di coalizione, il 'governo de gruppi' rappresenta per Ferraris il massimo del consociativismo, una sorta di "governo della diagonale"³, a cui tutti i gruppi dell'assemblea partecipano proporzionalmente in forza del loro peso numerico in Aula (infatti lo stesso autore auspica anche l'ingresso dei socialisti in un futuro governo del Paese). Questa tendenza evolutiva caratterizza ormai gran parte dei Paesi europei (Belgio, Svizzera e persino l'Inghilterra):

«Oramai in buona parte d'Europa l'antico Governo di gabinetto tende a diventare un ricordo storico, mentre si accentua sempre di più la divisione della Camera in gruppi e la loro partecipazione proporzionale al Governo. E' impossibile che questi fatti sfuggano all'attenzione ed alla giusta valutazione degli studiosi di cose politiche. In conclusione, il sistema dei gruppi quale è venuto in così forte preminenza nella recente crisi in Italia, non ha in sé nulla di nuovo, né di allarmante. Esso è semplicemente il portato di un processo storico che si sta verificando in Italia - come in altri paesi - coll'allargarsi della base democratica dei Parlamenti e dei Governi. Agli antichi Ministeri di Gabinetto che poggiavano sulla base oligarchica di un elettorato ristretto, va sostituendosi il moderno governo di partiti e gruppi con contatti più diretti ed immediati fra i ministri ed il Parlamento e fra il Parlamento ed i partiti nel paese. E' una vera e propria evoluzione della democrazia, che non sarà scevra di inconvenienti, ma che nel complesso tende ad assicurare le istituzioni politiche e parlamentari sopra di una base più larga e più solida. E' l'evoluzione che previene la rivoluzione.»⁴.

Sul funzionamento del 'governo dei gruppi' Ferraris è ancora più chiaro. Esteriormente esso può essere confuso con un mero governo di coalizione concepibile meccanicamente, ma in realtà ha un significato ben più profondo, facilitando il collegamento tra elettori e Governo:

«Noi crediamo che si tratti di una evoluzione sostanzialmente vantaggiosa per il nostro paese. E' un nuovo passo verso l'organizzazione di una sana democrazia, e verso il concetto pratico di Abramo Lincoln, quando invocò il governo del paese, mediante il paese e per il paese. I comizi elettorali, votando le liste di partito, determinano la forza numerica dei gruppi: alla loro volta i gruppi concorrono, in ragione della loro forza numerica, alla composizione del Ministero. Così il Governo è l'espressione diretta della forza rispettiva dei varii partiti esistenti nel paese. Solo l'intero procedimento si svolge in modo corretto, senza corruzioni e senza violenze, si raggiunge una forma più perfezionata di organismo

¹ Ibidem.

² Al massimo Ferraris si dichiara favorevole a qualche miglioramento "tecnico" della legge come l'introduzione della scheda di stato, la soppressione dei voti di preferenza e dei voti aggiunti. Si dichiara inoltre pronto a valutare l'opportunità di abolire la presentazione di liste incomplete.

³ Così definisce la sua politica il cancelliere tedesco Bethmann-Hollweg che prima e durante la prima guerra mondiale cerca di superare i contrasti tra il suo Esecutivo e il Reichstag varando un'azione di governo supportata dalla diagonale «espressa dal contrasto delle forze in campo». Citato in P. Pombeni, *Partiti e sistemi politici nella storia contemporanea*, Il Mulino, Bologna, 1994, pag. 388 e sgg.

⁴ Spectator, [M. Ferraris], *La crisi*, opera citata, pag. 179.

politico nazionale, in quanto che il governo del popolo prende il posto dei governi dei partiti e spesso dei governi personali. [...]

Ma il Governo dei gruppi non bisogna affatto concepirlo come un semplice meccanismo numerico, atto ad esprimere la forza dei singoli partiti in paese ed in Parlamento: giova invece riguardarlo come uno strumento - meno imperfetto del passato - per imprimere al governo l'indirizzo voluto dal paese. Col Ministero dei gruppi si deve determinare una doppia corrente di idee e di direttive politiche: l'una che dal paese va al Governo e l'altra che dal Governo va al paese. I bisogni, i desideri, le necessità del paese, affermati ed elaborati nel seno di ciascun partito, trovano la loro espressione nei rispettivi gruppi alla Camera e dai gruppi passano al Governo per mezzo dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato, posti a contatto diretto delle difficoltà e delle necessità pratiche del governare, possono più facilmente giungere al paese attraverso i gruppi ed imprimere alla coscienza nazionale le giuste direttive, indispensabili al progresso della pubblica cosa.»¹.

I vantaggi che porta il 'governo dei gruppi' sono molteplici. Esso viene presentato come una «forma della democrazia in azione» poiché, prima mette in contatto diretto i cittadini con i partiti, poi connette i partiti presenti nell'assemblea con il Gabinetto. Il Gabinetto non si configura più come un elemento neutro, ma un organismo politico, controllato dal Parlamento, che vuole mettere in pratica quell'indirizzo politico che proviene direttamente dal popolo, passando per i partiti dell'assemblea.

Inoltre per quanto riguarda gli aspetti più organizzativi esso favorirebbe veramente l'accesso dei più capaci alle più alte cariche dello Stato: infatti la designazione dei ministri da parte dei gruppi e dei partiti sarebbe più oculata tenendo veramente in conto le competenze di colui che aspira alla carica.

Per Ferraris il più grande pregio del 'governo dei gruppi' sembra essere la stabilità:

«Quando la composizione del Gabinetto non è più l'opera personale del Presidente del Consiglio, ma è il risultato di una designazione dei gruppi, ossia della Camera, la fiducia è implicita ed è assurdo che ogni momento debba essere votata e rivotata. Se i gruppi hanno designato a Ministri alcuni loro membri, essi hanno già esercitato la loro libera scelta nel modo più ampio possibile ed essa include la necessaria fiducia perché il Governo sia posto alla prova ed abbia il tempo necessario a fare un leale esperimento.»².

La corresponsabilità della funzione esecutiva, a cui partecipano di fatto tutti i gruppi, garantisce stabilità e continuità al Governo, il quale dunque non cadrà in pericolose imboscate d'aula e, qualora i suoi provvedimenti venissero respinti, ciò avrà solo un significato tecnico, senza avere ripercussioni sulla durata in carica dell'intero Esecutivo.

Secondo Ferraris il 'governo dei gruppi' comincia a delinearci col gabinetto Nitti, si accentua con Giolitti e trova una sua attuazione nell'odierno ministero Bonomi. Ciò dimostra, in conclusione che:

«gli ordinamenti rappresentativi dell'Italia hanno compiuta, nello spazio di breve tempo, una evoluzione profonda. Dal Governo di Gabinetto stiamo ormai passando al Governo dei gruppi che in un'altra crisi si accentuerà ancora di più. Ormai è facile prevederlo. Tutto ciò non è scevro di dubbi e di preoccupazioni, ma il ritorno al passato è impossibile. In politica ed in amore, dice un arguto scrittore, non si riedifica

¹ Spectator [M. Ferraris], *Il governo dei gruppi e la collaborazione sociale*, in «Nuova Antologia», 298 (1921), pag. 176.

² Ivi, pag. 180.

sulle ceneri.»¹.

Il sintagma 'governo dei gruppi' fa molta fatica ad affermarsi nel linguaggio comune anche perché la maggioranza dei commentatori non condivide il giudizio positivo di Ferraris sulla proporzionale.

Si prenda per esempio l'articolo del radicale Antonio Casertano (1863-1939) apparso sempre su la «Nuova Antologia» nel dicembre 1921.

Secondo l'autore tra i vari «mali arrecati dalla proporzionale» vi è sicuramente «lo spezzettamento dell'Assemblea in molti gruppi, sì da rendere più difficile il funzionamento attivo del potere esecutivo»². Si tratta di una eventualità già messa in evidenza da vari studi stranieri risalenti ad anni precedenti che tuttavia la classe dirigente sembra aver ignorato al momento dell'approvazione della legge. L'adeguamento del regolamento della Camera alla legge elettorale «ha aggravato il male», in modo tale che il «frazionamento dell'Assemblea in numerosi gruppi rende difficile la composizione del Gabinetto e più difficile il suo funzionamento».

Per far fronte a questa situazione non si può che dar vita a 'gabinetti di coalizione' in cui, cosa veramente aberrante, i partiti che ne fanno parte, invece di difendere interessi generali, hanno precise rivendicazioni partigiane e sono pronti a lasciare la maggioranza qualora le istanze che presentano non vengano esaudite dall'intera compagine governativa.

Per Casertano la situazione è insostenibile: non solo non si possono concepire governi di coalizione in periodi di pace, ma soprattutto non si possono concepire governi sostenuti da *quel* tipo di partito, che la stessa proporzionale ha contribuito a far emergere:

«Il vero è che un governo di maggioranza, sia anche di maggioranza relativa, ci deve essere, e si deve fondare su partiti forti ed omogenei. Partiti non possono essere gruppi occasionali ed informi di persone. Partito è il ciceroniano *idem sentire de republica*.»³.

A differenza di Ferraris, Casertano ha una concezione del partito ancora riferibile al partito parlamentare (l'autore infatti cita lungamente Bonghi), entità che si manifesta solo nell'aula rappresentativa e che non rispecchia la conflittualità vigente nella società, ma soltanto temi di interesse generale, così da poter supportare omogeneamente il Gabinetto. Così conclude l'autore:

«Dunque i partiti [concepiti in maniera tradizionale] sono necessari nel regime parlamentare al buon governo della cosa pubblica, e però si debbono volere tre cose:

1° Che i governi cessino di essere governi di coalizione, per diventare governi di partiti affini sulla base di comuni programmi;

2° Che il Regolamento della Camera sia modificato nel senso di rendere meno facili gruppi e sottogruppi, che costituiscono la degenerazione dei partiti;

3° Che anche la funzione pratica della proporzionale, a cui si deve originariamente lo spezzettamento delle assemblee in più gruppi, sia modificata nel senso di rendere più agevole la formazione di partiti organici e forti.»⁴.

¹ Spectator, [M. Ferraris], *La crisi*, opera citata, pag. 185.

² A. Casertano, *La riforma del sistema elettorale*, in «Nuova Antologia», 215 (1921), pag. 383.

³ Ivi, pag. 384.

⁴ Ivi, pag. 385.

Concretamente Casertano propone il superamento della legge elettorale proporzionale e l'adozione di una nuova legge ibrida, ispirata alla legge elettorale francese e simile alla «proporzionale zoppa» di Matteotti. Egli suggerisce che alla lista con il maggior numero di voti in assoluto vengano assegnati i tre quinti dei seggi, mentre i restanti seggi siano suddivisi proporzionalmente tra le liste rimanenti.

La tradizionale concezione del partito e un pessimo giudizio sulla proporzionale (e sul governo di coalizione) impediscono a Casertano di rilevare la novità del 'governo dei gruppi': l'autore infatti non usa il sintagma coniato da Ferraris. Possiamo immaginare che alcune delle convinzioni di Casertano siano condivise dalla maggioranza del ceto liberale e questo in parte spiegherebbe la scarsa diffusione dell'etichetta.

Con il fallimento del governo Bonomi e l'insediamento del Ministero Facta, i rapporti tra maggioranza e Governo per la formazione dello stesso Esecutivo ritornano di attualità: è il giurista agrigentino Gaspare Ambrosini¹ (1886-1985), professore di diritto costituzionale presso l'università di Palermo, a sistematizzare le osservazioni di Ferraris e a conferire un crisma giuridico al 'governo dei gruppi'.

Ambrosini cita esplicitamente il 'governo dei gruppi parlamentari' nel suo articolo *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, scritto nella primavera del 1922, ma già nel 1921, il giurista aveva riflettuto sulla forma di governo italiana pubblicando il saggio *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*², senza però fare ricorso al nostro sintagma.

Nell'analisi di Ambrosini il 'governo parlamentare' si trovava in crisi già prima della guerra mondiale e il conflitto bellico non aveva fatto altro che acuirne i difetti. Proprio in questo senso la proporzionale e il nuovo regolamento della Camera possono porre rimedio alle disfunzioni del sistema, alla base del quale adesso non vi sono più i singoli elettori ma gli elettori organizzati in partiti politici.

Secondo Massimiliano Gregorio³, Ambrosini è uno tra i primi giuristi del dopoguerra a individuare la portata innovativa dei partiti, considerati non più espressione di interessi particolari (come erano concepiti nella retorica liberale), ma come «organismi che rappresentano nella loro varietà interessi generali»⁴. Partendo da questo assunto anche un "governo di patiti" potrà perseguire interessi di portata generale anziché particolaristica.

A fronte di questa riflessione, Ambrosini valuta positivamente l'operato della proporzionale, che permette l'emersione dei partiti, e dello stesso regolamento della Camera che consente la sistemazione dei partiti stessi in Parlamento.

La frammentazione (e quindi l'ingovernabilità) non è un effetto diretto della proporzionale:

«Innegabilmente il sistema della rappresentanza proporzionale, mettendo a base del meccanismo elettorale le liste di partito, eccita alla formazione dei partiti e ne rende più netta e concreta la differenziazione. Ma questo frazionamento di partiti si era già avuto nella stessa Inghilterra e negli altri paesi retti a regime parlamentare anche col sistema maggioritario, senza il sistema della rappresentanza

¹ Sulla figura di Gaspare Ambrosini si veda: F. Lanchester, *Rappresentanza e sistemi elettorali in Gaspare Ambrosini*, in *La figura e l'opera di Gaspare Ambrosini. Atti del Convegno Agrigento-Favara 9-10 giugno 2000*, a cura di F. Teresi, Palermo, Quattrosoli, 2001; N. Antonetti, *Gaspare Ambrosini e le riforme elettorali dopo la grande guerra*, in «Giornale di storia costituzionale», n.3, I semestre, 2002, pag. 1-16.

² G. Ambrosini, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze, La Voce, 1921.

³ M. Gregorio, *Parte totale*, opera citata.

⁴ G. Ambrosini, *Partiti politici*, opera citata, pag. 55.

proporzionale.»¹.

Altri fattori sono almeno altrettanto determinanti per il frazionamento: l'allargamento del suffragio e «la complessività dei bisogni e delle aspirazioni della vita moderna»² sono due concause che determinano il moltiplicarsi di nuovi partiti e lo scardinamento del bipartitismo classico del governo parlamentare.

Tali fattori, uniti alle due ben note modifiche legislative, favoriscono per Ambrosini un inevitabile cambio nella forma di governo:

«La trasformazione dell'ordinamento elettorale e dell'ordinamento della Camera doveva necessariamente portare alla trasformazione del modo di costruzione del governo.

In seguito all'adozione del nuovo sistema non si può parlare più di *governo di gabinetto*, il cui organismo era legato al regime parlamentare classico, ma si deve invece parlare di *governo dei gruppi parlamentari*.»³.

La differenza tra i due regimi è ragguardevole: in ambedue i casi si poteva essere di fronte a coalizioni di governo, ma nel 'governo dei gruppi parlamentari' anche la qualità della coalizione viene a modificarsi rispetto al tradizionale 'governo di gabinetto':

«Prima si trattava sempre di una coalizione di parlamentari formata dal primo ministro in seguito a trattative individuali con le personalità più spiccate o aventi più seguito nell'assemblea o a lui legate per amicizia. La coalizione aveva un'impronta personalistica.

Spostata, con l'adozione della proporzionale, la base della vita politica dagli individui ai partiti politici ed ai gruppi parlamentari, divenuti questi il funzionamento della Camera, cambiava anche il carattere della coalizione, da cui derivava il ministero. L'elemento personalistico scompariva o passava in seconda linea. Oggi, vigendo la proporzionale, il governo non può essere più la emanazione di un partito di maggioranza, né di una coalizione a base personalistica dovuta principalmente all'autorità e al prestigio del primo ministro, ma deve necessariamente essere la risultante della coalizione di vari gruppi parlamentari, ognuno dei quali deve per forza di cose rinunciare ad una parte del proprio programma ed accettare una parte del programma degli altri partiti con cui stringe la coalizione. Il governo risulta da una transazione, che deve essere conclusa tra i vari partiti sulla base dei programmi. Fra i membri del governo non può esserci quella omogeneità che esisteva, almeno teoricamente, nel gabinetto secondo il vecchio sistema, ma c'è una collaborazione che si esplica su la base degli accordi conclusi fra i vari partiti che hanno preso parte alla formazione del gabinetto di coalizione.»⁴.

Per Ambrosini il 'governo dei gruppi parlamentari' si presenta come un particolare governo di coalizione che però, a differenza del 'governo di gabinetto', non viene costruito su base personalistica, ma sulla base di un programma, risultato del compromesso delle varie forze che partecipano alla compagine esecutiva. A rimarcare ancora una volta la differenza col classico 'governo di gabinetto', il 'governo dei gruppi parlamentari' non si presenta come omogeneo: eterogenee e non ideologicamente affini sono le forze che costituiscono la maggioranza (identificabili per l'appunto nei gruppi e nel partito politico di massa anziché nel partito

¹ Ivi, pag. 58.

² Ivi, pag. 58

³ G. Ambrosini, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 14 (1922), parte 1, pag. 195. Il corsivo non è nostro.

⁴ Ivi, pag. 196.

parlamentare di estrazione liberale) e disomogenea è ovviamente l'estrazione dei ministri che compongono il Ministero e sono esponenti di quella stessa maggioranza.

Da questo tipo di conformazione dipendono tutta una serie di conseguenze.

La formazione del governo risulta più laboriosa, tuttavia dopo i primi tentennamenti «all'accordo si arriva sempre», basando il programma «su un minimo di scopi comuni»¹. La laboriosità è largamente compensata dal fatto che, essendo i partiti e non gli uomini i principali artefici delle trattative, esse «derivano così non da accordi od intrighi personali ed occulti», come succedeva nel 'governo di gabinetto', ma «da accordi apertamente stabiliti e facilmente sindacabili da parte della pubblica opinione»².

Inoltre il 'governo dei gruppi parlamentari' garantisce alle minoranze un certo peso politico: entrando a far parte della maggioranza parlamentare, le minoranze hanno la possibilità di far includere alcune istanze del loro programma direttamente nel programma di Governo.

La nuova forma di governo ha importanti ripercussioni anche sul singolo deputato:

«il deputato è soggetto, per tutto il meccanismo del nuovo ordinamento elettorale e parlamentare, al freno e al sindacato del partito e del gruppo al quale appartiene. Questo freno e questo sindacato diminuiscono sicuramente la sua libertà, ma gli rammentano che è stato eletto nell'interesse degli elettori, in base ad un programma a cui deve restare fedele e a cui dovrebbe dedicare (specie dopo l'adozione dell'indennità parlamentare) tutta o buona parte della sua attività.»³.

Dunque il vincolo tra elettore e deputato si fa ancora più stringente, ed è immancabilmente mediato dal partito politico e dal gruppo parlamentare che richiamano costantemente l'eletto alle sue responsabilità istituzionali. Il legame tra il singolo individuo, il gruppo ed il partito è ancora più cogente nel caso in cui il deputato diventi un delegato di una delle commissioni permanenti:

«I singoli commissari derivano perciò i loro poteri non da tutta l'assemblea, ma dai rispettivi gruppi che li hanno eletti, e conseguentemente nel seno delle commissioni rappresentano non genericamente l'assemblea, ma i propri gruppi. Questo principio non è portato alle estreme conseguenze, in quanto i gruppi non hanno giuridicamente il diritto di dare un mandato imperativo ai propri commissari, né il diritto di revocarli. Ma se questo diritto non è scritto nel regolamento, praticamente, in fatto, è esercitato dai gruppi. Comunque non sarebbe possibile che un commissario svolga nel seno della Commissione un'azione difforme dal pensiero del proprio gruppo, e tanto meno un'azione contraria.»⁴.

Infine l'ultimo corollario riguarda il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri. La sua posizione nel governo di gabinetto era abbastanza definita:

«Nel vecchio sistema il primo ministro, oltre che uomo di fiducia della Corona, era o diveniva il capo della maggioranza, trattava per la composizione del ministero individualmente con le personalità più o meno spiccate dell'assemblea e sceglieva a suoi collaboratori uomini politici di sua fiducia. Per ciò poteva in qualche modo dirsi che i ministri ripetevano da lui la propria nomina.»⁵.

¹ G. Ambrosini, *Partiti politici*, opera citata, pag. 60.

² Ivi, pag. 61.

³ Ivi, pag. 39-40.

⁴ G. Ambrosini, *La trasformazione*, opera citata, pag. 195.

⁵ Ivi, pag. 197.

Ad oggi invece i rapporti tra Presidente del Consiglio e Camera nella formazione del Ministero sono radicalmente mutati, poiché egli, seguendo la «nuova prassi» nella formazione della compagine ministeriale «deve, per forza di cose, sentire, assecondare e talvolta subire le designazioni o le stesse imposizioni dei gruppi»¹: la «transazione» con i gruppi è totale visto che non si scelgono solamente i futuri ministri (i quali ora risultano «per forza di cose emanazione dei gruppi»), ma anche i punti del programma, i portafogli da assegnare ecc. Il Presidente del Consiglio diventa un *primus inter pares*, il cui ruolo non risulta preponderante né nella scelta del programma di Governo, né nella sua esecuzione:

«Nel sistema tradizionale del governo di gabinetto il presidente era o diventava il capo del partito di maggioranza. Nel sistema del governo dei gruppi il presidente, per il fatto stesso che costituisce il termine di coesione tra i gruppi, deve essere quasi estraneo e superiore ad essi. Il compito del primo ministro, da quello autoritario di dominatore, si trasforma in quello di supremo moderatore e pacificatore dei gruppi.»².

In conclusione per Ambrosini il ruolo del Primo Ministro non ha subito una *diminutio*: esso non è «meno alto», al contrario sembra essere diventato «più arduo e delicato».

Il giurista girgentino sposa concettualmente le elaborazioni del ‘governo dei gruppi parlamentari’ già formulate alcuni mesi prima da Maggiorino Ferraris, arricchendole con interessanti implicazioni giuridiche. Anche per Ambrosini nel ‘governo dei gruppi parlamentari’ il Gabinetto assume una tinta *politica* in quanto espressione della maggioranza parlamentare, la quale lo controlla strettamente e gli impone la propria linea politica. A questo punto però resta da capire come mai il sintagma linguistico in questione, così eloquente nella descrizione della forma di governo, non avrà una ampia diffusione nel linguaggio comune, al punto tale che, anche dopo l’avvento del regime fascista, per sottolineare il momento di grande ingovernabilità venutasi a creare tra la fine del conflitto bellico e la marcia su Roma, ci si riferirà a tale periodo col classico lemma ‘parlamentarismo’. La maggioranza degli osservatori continuerà infatti ad utilizzare ‘parlamentarismo’ e non ‘governo dei gruppi’ per indicare in senso dispregiativo la situazione del dopoguerra, in cui il Ministero si trovava in balia di una camera rappresentativa ingovernabile.

Per dare un significato alla mancata diffusione dell’etichetta ‘governo dei gruppi parlamentari’ mi sento di avanzare almeno due ordini di ipotesi.

La più ovvia riguarda l’ipotesi temporale. Affinché un lemma entri nel linguaggio comune, esso ha bisogno di un periodo di “decantazione” e questo periodo richiede tempi piuttosto lunghi.

A questa altezza il ‘governo dei gruppi parlamentari’ non ha goduto di quel passa-parola, di quel periodo di decantazione che gli sarebbe stato necessario per affermarsi. Basti pensare che gli articoli di Ferraris vengono scritti tra il luglio e l’ottobre 1921, mentre l’articolo di Ambrosini risale alla successiva instaurazione del governo Facta, presumibilmente dunque alla primavera del 1922. Con la marcia su Roma dell’ottobre 1922 il fascismo si affermerà con una *forma mentis* del tutto diversa e ciò getterà l’epigrafe tombale sul ‘governo dei gruppi parlamentari’.

A ciò va aggiunto, che gli anni 1918-1925 furono anni convulsi e di grande cambiamento in cui i giuristi (eccezion fatta per Ambrosini evidentemente), ancora legati ai canoni della dottrina orlandiana o alla sua evoluzione in quella dello Stato amministrativo, invece di esporsi nel commentare le nuove dinamiche costituzionali, preferirono tacere, per poi riprendere la loro

¹ Ivi, pag. 197.

² Ivi, pag. 198.

attività a partire dalla seconda metà degli anni Venti¹: probabilmente se la riflessione giuridica avesse avuto modo di essere più intensa e si fosse esplicitata in un contesto ancora democratico, il tema del 'governo dei gruppi parlamentari', in senso positivo o negativo, sarebbe stato ancora dibattuto.

La seconda ipotesi riguarda più espressamente i fattori giuridico-politici: il 'governo dei gruppi parlamentari' non si afferma perché l'intera classe politica si dimostra sostanzialmente refrattaria ad assimilare la trasformazione che ha subito la forma di governo italiana e non si vuole adattare ad essa.

Dal punto di vista del ceto liberale ciò è coerente: il 'governo dei gruppi', originatosi in seguito all'introduzione della proporzionale e al cambiamento del regolamento della Camera, contemporanei all'evoluzione del concetto di partito, cozzano sonoramente con la concezione della rappresentanza e dell'Esecutivo che la dottrina liberale aveva elaborato a partire almeno dagli anni Ottanta del secolo precedente.

I liberali concepivano l'elezione come designazione di capacità, mezzo del quale lo Stato si serve per individuare i più capaci che formeranno un suo organo; al contrario con la proporzionale l'elezione assume sempre più l'aspetto di una delegazione di potere che dal popolo sovrano, capace di indicare un indirizzo politico, giunge fino al Governo. Lo stesso rapporto notabile tra candidato ed elettore è messo in dubbio, poiché le liste in competizione sono "bloccate" (e compilate da un soggetto estraneo, il partito!) e a poco servono meccanismi quali le preferenze o il *panachage* per tutelare la virtuosa aristocrazia liberale. Infine una volta in Parlamento il deputato non è più libero di compiere le proprie scelte, ma ha l'obbligo di sottostare al volere del gruppo e del partito di appartenenza (finire nel gruppo misto avrebbe garantito più libertà, ma dall'altra parte avrebbe comportato l'abbandono di ogni possibilità di incidere sulle decisioni politiche, dato che gli esponenti del gruppo misto non avevano diritto a partecipare al lavoro delle Commissioni).

Comunque per i liberali la vera "pietra dello scandalo" è la nuova conformazione del partito politico: mentre l'aula era considerata una placida camera di compensazione estranea agli eventuali conflitti che potevano verificarsi fuori di essa, il partito di massa trasferisce il conflitto nell'aula stessa, e cosa ancora peggiore, ogni partito pretende di realizzare i suoi interessi particolaristici tramite la partecipazione al Governo, spacciandoli per interessi che riguardano la collettività intera! Il Gabinetto perde la sua conformazione di *clearing house*, di organismo giuridico neutro, capace di impostare un proprio programma su cui la Camera rappresentativa poteva convergere, per conformarsi invece come un'appendice della Camera stessa, obbligato a realizzare l'indirizzo politico di quest'ultima (indirizzo che addirittura viene elaborato al di fuori dell'aula).

Inoltre dal punto di vista organizzativo si contesta la composizione stessa del Ministero. Non solo esso si presenta eterogeneo, ma al suo interno la figura del Presidente del Consiglio ha perso del tutto la sua importanza, configurandosi come un semplice coordinatore.

Tutto ciò inoltre emargina dal palcoscenico politico anche il Sovrano al quale si assegna un ruolo notarile nella nascita del Gabinetto, quando invece la "corretta" prassi costituzionale vorrebbe che il Gabinetto avesse sì la fiducia della Camera, ma anche quella del Re.

¹ M. Fioravanti, *La crisi del regime liberale (1918-1925) nel giudizio della giuspubblicistica italiana, in Il partito politico dalla grande guerra al fascismo: crisi della rappresentanza e riforma dello Stato nell'età dei sistemi politici di massa (1918-1925)*, a cura di F. Grassi Orsini e G. Quagliariello, Bologna, Il Mulino, 1996, pag. 201-208.

Anche in questi casi la nuova forma partito ha una funzione decisiva: i partiti vogliono mantenersi ben distinti tra loro, non “fondendosi” nel Ministero, ma al contempo “contrattano” con la figura incaricata della formazione del Governo (futuro Presidente del Consiglio), sottraendo autonomia alle sue scelte e svilendo indirettamente anche la prerogativa regia.

Se questo poteva essere il punto di vista liberale, bisogna ricordare che neanche popolari e socialisti seppero conformare il loro comportamento politico ai cambiamenti istituzionali che il ‘governo dei gruppi’ comportava¹.

Entrambe le formazioni politiche accettano la proporzionale come mezzo per valorizzare la propria funzione di rappresentanza politica e ciò li porta a travisare il loro approccio al problema del governo.

I partiti di massa infatti concepiscono la conquista del governo come un modo per attuare *integralmente* il proprio programma (sia esso rivoluzionario o più tradizionale) e su questo punto sono disposti a fare pochissime concessioni. Entrambe le formazioni politiche mal digeriscono le coalizioni forzate a cui il ‘governo dei gruppi parlamentari’ di fatto obbliga: un governo di coalizione implica che l’indirizzo politico venga elaborato congiuntamente tra i vari componenti del Gabinetto e non che il partito di maggioranza imponga l’attuazione integrale del suo programma.

I popolari, anche a causa delle loro divergenze interne, non curano i rapporti con l’aggregato liberale e al compromesso che il governo di coalizione imporrebbe, preferiscono lo scontro.

I socialisti addirittura in una coalizione di governo non provano nemmeno ad entrarci: ciò soprattutto per le contraddizioni interne al partito che vedono contrapposti i massimalisti (che concepiscono il partito come anti-sistema) e i riformisti (che si dicono “collaborazionisti” a parole, ma nei fatti rimangono sempre a metà del guado).

La non-diffusione del lemma dunque a mio avviso è legata alla non-accettazione della classe politica delle nuove “regole del gioco”.

I soli liberali avevano sottovalutato il ruolo della nuova conformazione del partito politico², ma, di certo, sia i liberali stessi, sia i socialisti e i popolari non avevano saputo adattarsi ai cambiamenti che l’adozione della proporzionale e del nuovo regolamento della Camera avevano comportato. In poche parole potremmo dire che l’intera classe politica non si era saputa/voluta adattare ai cambiamenti della “costituzione materiale”, ai cambiamenti della forma di governo, al ‘governo dei gruppi parlamentari’: è questa situazione di rifiuto del cambiamento (che si riflette anche nella non-diffusione del sintagma ‘governo dei gruppi’), al di là di una palpabile frammentazione politica causata dalla proporzionale stessa, che contribuisce a rendere ancora più fragile la precaria impalcatura dello Stato liberale, determinandone il crollo. Tutto ciò favorirà l’avvento del regime fascista.

5.2 Il fascismo e le riforme costituzionali degli anni Venti

In questo paragrafo (e nella sua suddivisione in sotto-paragrafi) ci proponiamo di affrontare alcuni degli snodi fondamentali nella ricostruzione della vicenda costituzionale del Ventennio fascista. Il tema della forma di governo e della forma di Stato che si affermarono in Italia a

¹ S. Neri Seneri, *Partiti, Parlamento e Governo*, opera citata, pag. 266 sgg.

² M. Gregorio, *Parte Totale*, opera citata, pag. 82 sgg.

partire dall'entrata in carica del primo governo Mussolini il 30 ottobre 1922 è molto vasto e per questo ci sentiamo di rimandare ad una più esaustiva letteratura di genere¹. Nell'economia del nostro elaborato invece cercheremo di seguire il formarsi della nuova conformazione del potere esecutivo (tendendo quindi a non prendere in esame la formazione dell'ordinamento corporativo, tema a cui rimandiamo in nota²), seguendo ancora una volta il filo conduttore del lessico. Infatti non è solo nelle riflessioni dei giuristi degli anni Trenta, a rivoluzione fascista già istituzionalizzata, ma è anche nell'iniziale progetto Bianchi, nelle proposte delle Commissioni dei Quindici e dei Diciotto e ovviamente nei dibattiti intorno alle leggi fascistissime di portata costituzionale, che si condensano notevoli aspetti linguistico-concettuali. Sottolineare l'utilizzo di sintagmi quali 'parlamentarismo', 'cancellierato', 'governo fascista', 'regime del capo del governo', ci permetteranno di riflettere anche su tematiche più articolate quali il rapporto tra fascismo e Stato liberale, il rapporto tra Re e duce, l'emersione concreta della titolarità dell'indirizzo politico, l'affermarsi del nuovo concetto di rappresentanza che si viene a elaborare in questo periodo e che racchiude *in nuce* la tanto dibattuta questione politologica riguardante l'associazione dell'esperienza fascista italiana ad un 'autoritarismo' piuttosto che ad un 'totalitarismo'.

Per introdurre il tema *fascismo* le riflessioni di Livio Paladin³ ci sembrano ancora attuali. Secondo il costituzionalista è erroneo sostenere che l'esperienza fascista sia una parentesi a sé stante in una pagina del libro della storia politico-costituzionale italiana. Tale vicenda infatti ha legami con la precedente esperienza liberale e in essa matureranno elaborazioni dottrinali che si ritroveranno anche nella successiva esperienza democratica repubblicana.

I rapporti tra fascismo e il passato del mondo liberale sono turbolenti, almeno nella retorica politica che il fascismo intende divulgare. Infatti il fascismo vede nella forma di governo italiana, originatasi dopo la riforma elettorale e la riforma dell'ordinamento parlamentare, il predominio dell'assemblea legislativa, a scapito del Governo. A riprova del fatto che il sintagma 'governo dei gruppi parlamentari' avrà poca diffusione, solo Arrigo Solmi farà riferimento ad esso per descrivere il periodo pre-fascista, mentre per il resto degli osservatori siamo davanti al più bieco 'parlamentarismo'. Vedremo dunque come i progetti fascisti di riforma costituzionale siano animati dalla volontà di ridimensionare l'influenza della Camera sull'Esecutivo proprio per evitare il 'parlamentarismo' dilagante.

¹ Per aspetti generali riguardanti il fascismo italiano rimandiamo a: R. De Felice, *Mussolini il rivoluzionario 1883-1920*, Torino, Einaudi, 1965; Id., *Mussolini il fascista*, Torino, Einaudi, 1966-1968, 2 voll; Id., *Mussolini il duce*, Torino, Einaudi, 1974-1981, 2 voll. Per aspetti istituzionali della vicenda fascista invece rimandiamo a: L. Paladin, *Fascismo (diritto costituzionale)* in «Enciclopedia del diritto», Milano, Giuffrè, vol. XVI, 1967, pag. 887-902; G. Melis, *Fascismo (ordinamento costituzionale)*, in «Digesto delle discipline pubblicistiche», Torino, UTET, vol. VI, 1991, pag. 259-272; R. Martucci, *Storia costituzionale italiana: dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, Carocci, 2002; A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1965; G. Negri, *La parabola costituzionale del fascismo*, Roma, 1982; F. Quaglia, *Il Re dell'Italia fascista: forma di governo e costituzione nel regime dittatoriale*, Roma, Aracne, 2008; P. Colombo, *La monarchia fascista (1922-1940)*, Bologna, Il Mulino, 2010; E. Rotelli, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri: il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano, Giuffrè, 1972; I. Scotti, *Il fascismo e la Camera dei Deputati: la Costituente fascista 1922-1928*, in «Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari», 1(1984), pag. 101-109.

² F. Perfetti, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Roma, Bonacci, 1991; I. Stolzi, *L'ordine corporativo: poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Milano, Giuffrè, 2007.

³ L. Paladin, «*Fascismo (diritto costituzionale)*», opera citata, pag. 888.

Ciò che invece proietta l'esperienza fascista verso il futuro è una più attenta riflessione della dottrina giuridica intorno alla nozione di indirizzo politico, indissolubilmente legata alla funzione di governo.

La nozione di indirizzo politico implica guidare una comunità verso il perseguimento di determinati fini di carattere generale, fini che poi verranno attuati proprio attraverso la funzione di governo.

Nel nostro Paese la nozione di 'indirizzo politico' non era ignota, anzi con essa si andava ad inquadrare la 'linea politica' che il Gabinetto voleva adottare e che la Camera con la sua maggioranza poteva avallare oppure respingere, presentandone una alternativa. Mentre negli anni Ottanta e Novanta dell'Ottocento si discuteva su quale organo (Re, Camera dei deputati, Gabinetto) avesse il diritto di imporre la propria linea politica, il proprio indirizzo politico, nella concezione fascista non vi è dubbio che tale potere spetti all'Esecutivo. Parte della dottrina giuridica concepisce addirittura l'indirizzo politico come una quarta funzione dello Stato da affiancare all'esecutiva, alla legislativa e alla giudiziaria. Adesso dunque si riflette più concretamente su quale organo debba essere il *titolare* di questa funzione e la scelta ricade sul Presidente del Consiglio.

La responsabilità del Gabinetto non si presenta più come *collegiale*, ma come *individuale*: il Capo del Governo non si configura più come un coordinatore, ma come un *primus super pares*. Egli non si limita a mantenere l'unità dell'indirizzo politico del Consiglio dei Ministri, ma addirittura elabora egli stesso una propria linea politica senza l'apporto degli altri membri del Gabinetto: così il 'governo fascista' verrà indicato con il sintagma 'regime del Capo del Governo'. Come vedremo, molti autori insisteranno anche sul ruolo del PNF nella determinazione dell'indirizzo politico, poiché è proprio il partito a collegare il Capo del Governo alla Nazione. Nel futuro contesto repubblicano dell'Assemblea Costituente il ruolo del partito e la posizione del Primo Ministro rispetto all'indirizzo politico verranno poi nuovamente messe in discussione.

Se la critica al 'parlamentarismo' e l'emersione di nuove riflessioni intorno alla titolarità della funzione di indirizzo politico legano il fascismo rispettivamente al passato e al futuro, qual è il portato effettivo del fascismo, cosa sta nel mezzo a questi due termini?

Nel mezzo rimane l'aspirazione del fascismo a diventare un 'totalitarismo' effettivo, attraverso la soppressione delle libertà individuali e collettive, l'imposizione del partito unico e la sua istituzionalizzazione, la mobilitazione delle masse. Il lessico riesce a cogliere anche queste aspirazioni grazie all'evoluzione concettuale che subisce il termine 'rappresentativo'. Mentre la rappresentanza di matrice liberale coincide con una designazione di capacità e la rappresentanza "democratica", come si viene a creare a partire dal 1919, implica una delegazione del potere, la rappresentanza fascista è una rappresentanza «integrale», «organica», «legale», «istituzionale»¹ ed è completamente slegata dall'evento elettorale. Secondo la grande maggioranza dei commentatori del Ventennio, il regime fascista può dirsi 'rappresentativo' in quanto lo Stato-apparato, grazie a organi (quali il Capo del Governo), a istituzioni (quali il PNF, il Gran Consiglio del Fascismo, le corporazioni, i sindacati fascisti) e grazie addirittura a associazioni che organizzano la vita ed il tempo libero della popolazione, può fondersi direttamente con la Nazione italiana.

In questo senso, presupponendo una compenetrazione perfetta tra i vari elementi, il regime oltre che *rappresentativo* sarà *totalitario*.

¹ Ivi, pag. 901.

In realtà l'ambizione di unificare totalitariamente la Nazione italiana nello Stato fascista fallì, tuttavia le tracce di questo tentativo rimangono indelebili nel nostro "fiume del linguaggio". Sempre secondo Paladin, il processo con cui il fascismo si appresta ad abbattere lo Stato liberale, è contraddistinto da una legalità formale nell'approvazione dei vari provvedimenti legislativi a cui si accompagna una estrema gradualità: ciò secondo il giurista denota una mancanza di un chiaro disegno di fondo. L'unico tratto distintivo del legislatore fascista, sui cui conviene anche Roberto Martucci¹, è il rafforzamento dell'Esecutivo (ed in particolare del Capo del Governo).

In questa fase della storia costituzionale italiana, il rafforzamento dell'Esecutivo poteva avvenire sostanzialmente in tre modi ed il fascismo si servì di tutti:

- a) neutralizzare la Camera dei Deputati, non solo ottenendo una forte e salda maggioranza per il Governo, ma slegando addirittura le sorti dell'Esecutivo dalla maggioranza stessa;
- b) ridare slancio alla figura del Re, l'unica in grado, con il contemporaneo svilimento della Camera, di legittimare la compagine governativa ed in particolare il Capo del Governo;
- c) potenziare lo stesso Capo del Governo all'interno del Gabinetto, conferendogli il potere di indirizzo politico, come abbiamo già accennato.

Dunque il primo espediente che porta alla creazione di un Esecutivo forte, comporta il rafforzamento della maggioranza governativa, senza necessariamente sovvertire lo Stato di diritto.

Una volta al governo infatti gli strali di Mussolini si dirigono immediatamente verso l'Aula e la sua onnipotenza.

Nel discorso di insediamento del Governo del 16 novembre 1922 con cui la stessa compagine ministeriale richiede i pieni poteri, Mussolini rivolge contemporaneamente alla Camera minacce e proposte di tregua.

Prima denuncia lo strapotere della Camera rispetto al Governo. I deputati sono dipinti come dei veri e propri "banditi":

«Da molti anni, anzi da troppi anni, le crisi di Governo erano poste e risolte dalla Camera attraverso più o meno tortuose manovre ed agguati, tanto che una crisi veniva regolarmente qualificata come un assalto ed il ministero rappresentato da una traballante diligenza postale.»².

Il fascismo minaccia di porre fine a questa situazione incresciosa con le cattive maniere («potevo fare di quest'aula sorda e grigia un bivacco di manipoli....»); «potevo sprangare il Parlamento e costituire un Governo esclusivamente di fascisti. Potevo: ma non ho, almeno in questo primo tempo, voluto»; «ho costituito un Governo di coalizione e non già con l'intento di avere una maggioranza parlamentare, della quale posso oggi fare benissimo a meno»), tuttavia, sempre paventando lo spauracchio di un eventuale scioglimento, per ora Mussolini non sembra intenzionato a rovesciare l'ordine costituzionale, accontentandosi di ottenere i pieni poteri dall'Assemblea:

«Io non voglio, finché mi sarà possibile, governare contro la Camera: ma la Camera deve sentire la sua particolare posizione che la rende passibile di scioglimento fra due giorni o fra due anni.

Chiediamo i pieni poteri perché vogliamo assumere le piene responsabilità. Senza i pieni poteri, voi

¹ R. Martucci, *Storia costituzionale italiana*, opera citata, pag. 162 sgg.

² B. Mussolini, *Il primo discorso presidenziale alla Camera dei Deputati*, in *Opera Omnia*, a cura di E. e D. Susmel, Firenze 1952-1963, vol. XIX, pag. 18.

sapete benissimo che non si farebbe una lira - dico una lira - di economia. Con ciò intendiamo escludere la possibilità di volenterose collaborazioni, che accetteremo cordialmente, partano esse da deputati, da senatori o da singoli cittadini competenti.»¹.

Una volta ottenuti i pieni poteri, proprio per non governare contro la Camera, il fascismo si pone problemi di “ingegneria costituzionale”. Dopo l’istituzionalizzazione della milizia fascista e la nascita del Gran Consiglio, è il segretario del PNF Michele Bianchi (1882-1930) che si preoccupa di ponderare una nuova legge elettorale che possa essere coerente con un nuovo assetto costituzionale del Paese.

Dalle colonne del «Popolo d’Italia», in linea con alcuni dei progetti che già circolavano, Bianchi propone ancora una volta una legge elettorale ibrida sul modello francese che, accanto allo scrutinio di lista, introduca un forte premio di maggioranza per la lista con la maggioranza relativa dei voti.

Mussolini prima spera di ottenere dal Re una delega in bianco in materia elettorale, proprio in virtù dei pieni poteri ottenuti, poi cerca di far approvare la legge elettorale per decreto, ma anche questa volta il Sovrano rifiuta. Quella che diventerà la legge n.2444 del 18 novembre 1923, detta anche legge Acerbo, dal nome del suo estensore materiale, seguirà un iter parlamentare classico e sarà incardinata proprio sulla proposta iniziale di Bianchi, una volta vinte le resistenze all’interno del Gran Consiglio dai vari *ras* locali, quali Farinacci, che erano più favorevoli al ritorno all’uninomiale classico.

Nel dettaglio la legge Acerbo presenta aspetti innovativi.

Accanto all’introduzione della “scheda di Stato” e all’abbassamento dell’età per l’elettorato passivo da 30 a 25 anni, il primo cambiamento rilevante è l’introduzione del collegio unico nazionale². Il computo dei voti è calcolato tenendo conto del collegio unico e ciò penalizza tutti i gruppi organizzati su base locale, i quali invece avrebbero potuto ottenere dei vantaggi se i voti e i seggi fossero stati ripartiti sulla base di collegi regionali.

La lista che si presenta alle elezioni e ottiene più voti nel collegio unico nazionale, purché abbia superato il 25% dei voti totali, ottiene 356 seggi alla Camera dei Deputati, ovvero i due terzi dei 535 disponibili. Essa vede eletti in blocco tutti i suoi candidati (anche quelli che non hanno ricevuto nessun voto di preferenza).

Infine i 179 seggi rimanenti vengono ripartiti fra le altre liste con un criterio proporzionale, all’interno di ogni circoscrizione elettorale regionale. Risultano eletti quei candidati che hanno ottenuto più preferenze.

Il collegio unico nazionale non solo fiacca le opposizioni esterne al partito, ma riduce anche le opposizioni interne, emarginando l’attività dei *ras* locali e sancendo il primato di Mussolini all’interno del partito.

Sono essenzialmente due però gli elementi anomali della legge.

Per ottenere un premio di maggioranza così “pesante” è necessario un *quorum* molto basso: con appena un quarto dei voti si ottengono i due terzi dei seggi dell’Assemblea. A ciò corrispondono motivazioni essenzialmente politiche. L’ampia maggioranza avrebbe finalmente ovviato al problema dell’instabilità del governo, ma di certo il basso *quorum* metteva in chiaro i rapporti di forza tra il PNF e le altre organizzazioni partitiche: i fascisti avrebbero potuto raggiungere autonomamente il 25% dei voti senza impegnarsi in alleanze spurie con le altre

¹ Ivi, pag. 23.

² Tale collegio poi è suddiviso in quindici circoscrizioni elettorali, corrispondenti grosso modo alla regioni, di magnitudo variabile in base alla popolazione.

forze politiche.

Inoltre con la legge Acerbo viene definitivamente meno il rapporto personale tra eletto ed elettore tanto osannato dalla dottrina liberale, in quanto, in caso di vittoria, il meccanismo del blocco faceva sì che venissero eletti tutti i componenti della lista, spostando l'attenzione dal momento della votazione a quello precedente della formazione della lista, formazione che spetta direttamente al partito.

Già da queste considerazioni si capisce che la nuova legge elettorale non poteva essere congeniale al ceto liberale presente in parlamento, che tuttavia la approva realizzando quello che Sabbatucci ha definito un vero e proprio "suicidio della classe dirigente"¹. I popolari votano sì alla riforma poiché ormai estremamente divisi dalle correnti interne al partito, ma le motivazioni che animano i liberali sono più complesse. Certamente il timore delle recrudescenze delle violenze, il miraggio della normalizzazione del fascismo, la speranza di ottenere un posto nel "listone" in veste di "fiancheggiatori" sono elementi che pesano nelle scelte dei liberali. Tuttavia più preponderante di altre motivazioni è ancora la refrattarietà della classe dirigente a voler accettare i cambiamenti nella forma di governo messi in moto con l'adozione della proporzionale del 1919: con l'approvazione della legge Acerbo si poteva contemporaneamente porre fine ai governi di coalizione sorretti da maggioranze eterogenee e ridimensionare i partiti di massa da sempre ostili allo Stato liberale (questo perché si ipotizza che popolari, socialisti e comunisti non avrebbero vinto il premio di maggioranza e si sarebbero dovuti spartire soltanto le "briciole").

La vicenda della legge Acerbo costituisce il primo mattone nell'edificazione del regime autoritario fascista e per questo non poteva non essere menzionata, tuttavia dal punto di vista lessico-concettuale non presenta significative novità. Al contrario, il dibattito intorno al progetto di riforma costituzionale, anch'esso sviluppato da Michele Bianchi, e che si articolò parallelamente all'iter della legge Acerbo a partire dal gennaio 1923, ci sembra degno di nota e ne discuteremo nel sotto-paragrafo seguente.

5.2.1 Il progetto Bianchi: la via italiana al 'cancellierato'?

Secondo Roberto Martucci² la forma di governo dell'Italia fascista non fu una 'diarchia' come tendono a sostenere lo stesso Mussolini³ e molti degli osservatori successivi. Infatti tra Re e Duce, tra Fascismo e Monarchia non vi fu sempre una forte competizione⁴, anche perché la Corona, in quanto unica entità non derivata nell'ordinamento giuridico italiano, rimarrà sempre preminente rispetto al Capo del Governo.

Per Martucci la costituzione fascista va a configurare una sorta di 'cancellierato' dove quindi è naturale una asimmetria tra la figura del Re e quella del Capo del Governo. Secondo questo assetto l'esecutivo viene svincolato dalla fiducia parlamentare; il Presidente del Consiglio si rafforza, acquisendo anche diversi portafogli ministeriali; il Re rimane la figura preminente nell'ordinamento. Infatti il sovrano continua ad essere irresponsabile (e da questo punto di

¹ G. Sabbatucci, *Il suicidio della classe dirigente liberale: la legge Acerbo 1923-1924*, in «Italia Contemporanea», 174 (1989), pag. 57-80.

² R. Martucci, *Storia costituzionale italiana*, opera citata, pag. 165 sgg.

³ B. Mussolini, *Il tempo del bastone e della carota. Storia di un anno (Ottobre 1942-Settembre 1943)*, Mondadori, Milano, 1944, pag. 39 sgg.

⁴ F. Quaglia, *Il Re dell'Italia fascista*, opera citata.

vista la vitalità del governo Mussolini costituisce una notevole egida nei confronti del Sovrano) e nonostante i suoi silenzi (che per Martucci sono indice di assenso della Corona nei confronti della politica del governo) avrà un ruolo preponderante nell'assetto costituzionale. L'epilogo dell'intera vicenda fascista, prima con la destituzione del Capo del Governo da parte del Gran Consiglio e poi con l'intervento formale del Sovrano stesso, avvalorano la tesi del 'cancellierato': parafrasando una frase di Carl Schmitt, emblema della Realpolitik, «sovrano è chi decide sullo stato d'eccezione».

Tuttavia la retorica fascista degli anni Venti e Trenta negherà con forza che la nuova forma di governo italiana sia un 'cancellierato' (lemma per altro poco diffuso nel discorso politico fino all'inizio della discussione riguardante le eventuali riforme): al massimo alcuni eminenti giuristi o esponenti del PNF saranno favorevoli all'istituzione di una forma 'costituzionale pura', sintagma sinonimico di 'cancellierato', ma con una storia e una pregnanza di significato molto superiore.

Una volta al governo, il PNF attraverso il suo "Gruppo speciale di competenza per la riforma costituzionale" è costretto a ponderare nuovi strumenti di ingegneria istituzionale per evitare crisi e consolidare la propria posizione. Difatti dobbiamo ricordare che tra la fine del 1922 e l'inizio del 1923, mentre la legge Acerbo è ancora in fase di valutazione, Mussolini presiede un governo di coalizione e la pattuglia fascista in parlamento è costituita da soli 35 deputati.

A rompere il silenzio è proprio Michele Bianchi, già ideatore della nuova legge elettorale, il quale ha lasciato la carica di segretario del PNF per diventare Segretario generale del Ministero degli Interni.

Per Bianchi la nuova legge elettorale doveva fare da *pendant* ad una riforma costituzionale più estesa, ed è lo stesso gerarca fascista a proporre per primo dei cambiamenti sostanziali dell'ordinamento giuridico. Sottolineiamo subito due elementi dell'intera vicenda: il "progetto Bianchi", che ebbe grande eco sulla stampa d'opinione, non fu mai trasformato in un concreto disegno di legge da depositare in Parlamento. Ciò sembra avvalorare la tesi che esso costituì un modo per tastare il polso dell'opinione pubblica in merito ad una eventuale modifica della forma di governo, piuttosto che un effettivo tentativo di modificare gli assetti costituzionali del Paese.

Inoltre, al di là delle schermaglie ideologiche (e demagogiche) della stampa di parte, il progetto fatica a riscontrare un'accoglienza positiva anche presso gli intellettuali e i giuristi più vicini al regime. Da costoro, più che un sovvertimento radicale della costituzione, viene auspicato un ritorno alla lettera di quanto lo Statuto stabiliva: per arginare il 'parlamentarismo' o si caldeggia la ri-creazione di un sistema parlamentare dualistico ed equilibrato, oppure il ritorno ad un sistema costituzionale puro, assetto realmente descritto dallo Statuto, in linea con quanto Sonnino aveva affermato nel 1897. Si tratta di due tendenze che vedremo chiaramente contrapporsi.

Tra il dicembre 1922 e il gennaio 1923 Michele Bianchi rilascia una serie di interviste volte a sottolineare la volontà riformatrice del Governo. Spetta all'Agenzia italiana, tramite una dichiarazione che verrà ripresa dalle più importanti testate giornalistiche, chiarire la posizione della stessa compagine governativa:

« I rilievi di qualche autorevole giornale lasciano supporre che non tutti abbiano ben compreso lo stretto rapporto che corre fra la riforma elettorale e la riforma costituzionale, entrambe sul tappeto della pubblica discussione e quali argomenti di prossimi importanti dibattiti parlamentari. Si vorrebbe

principalmente vedere nella nuova riforma elettorale, quale venne preferita dal Governo, la possibilità che si riproducano quelle antiche situazioni che troppo spesso si resero possibili con lo sfaldamento artificioso delle maggioranze parlamentari e conseguente esautoramento dei Governi condannati sempre a vita precaria e travagliata, in crisi ministeriali non sempre rispondenti allo spirito e ai reali interessi del paese. A questo proposito il comm. Michele Bianchi ha già avuto occasione di comunicare schematicamente il concetto informatore a cui si ispira il Governo fascista congegnando con la riforma elettorale quella necessaria e logica riforma costituzionale, che con essa dovrà costituire un insieme omogeneo e inscindibile. Siamo in grado di precisare che il concetto informatore del comm. Michele Bianchi poggia essenzialmente sulla necessità, ormai da tutti intimamente sentita, di perfezionare la funzione del Parlamento affinché questo non possa più sottrarsi, come troppo frequentemente in passato, all'obbligo di rimanere costantemente fedele all'interpretazione del pensiero e della volontà espressa dal paese attraverso il verdetto elettorale. Infatti, secondo il pensiero di Bianchi, il Capo dello Stato sceglierebbe quale primo ministro l'uomo che più fedelmente impersona il giudizio espresso dal paese, e il Capo del Governo, presentandosi al Parlamento con il programma più adatto a realizzare fedelmente le aspirazioni del popolo, otterrebbe quel voto di fiducia che dovrebbe permettergli di svolgere per intero questo programma con energia, tranquillità e sicurezza, e non dovrebbe - come in passato - farsi luogo a nuove richieste di fiducia per non valorizzare la portata di quegli insidiosi armeggi di corridoio nei quali si esautorava la funzione governativa e quella parlamentare, creando una situazione di maggioranza in antitesi stridente con gli interessi superiori del paese e con le stesse origini elettorali dei suoi rappresentanti politici. Dopo tale voto, che dovrebbe considerarsi il successo dell'opera a cui il Governo deve dedicare fedelmente tutte le sue energie, è naturale che eventuali successive composizioni e decomposizioni di gruppi e connessi sfaldamenti di maggioranze e colpi di scena non potrebbero turbare o deviare l'opera a cui attende il Governo, ma dovrebbero considerarsi come vere e proprie lesioni al patto che lega i deputati a quella massa che conferì loro il mandato legislativo. Così soltanto si potrà avere, senza il concorso di forze estranee alla legge e alla costituzione, quel Governo forte e fattivo che tutti da così lungo tempo inutilmente invocarono fino a quando, con l'avvento del fascismo al potere, apparve sciolto il voto unanime della nazione»¹.

Con la motivazione di rafforzare il Ministero, mettendolo al riparo da eventuali imboscate dell'Aula, restaurando una chiara situazione di stabilità, la proposta di Bianchi prevede che il Re nomini il Capo del Governo suffragato dall'elezione popolare. Una volta presentatosi in Aula, l'Assemblea avrebbe potuto votare la fiducia al nuovo Governo. In caso di esito positivo, il rapporto di fiducia sarebbe rimasto presunto e irrevocabile per tutta la durata della legislatura.

La notizia provoca i commenti a caldo della stampa d'opinione che si schiera a favore o contro la riforma e per spiegare i cambiamenti ai lettori cerca di paragonare le innovazioni costituzionali a forme di governo conosciute, come appunto la forma 'costituzionale pura' o il 'cancellierato' germanico.

«Il Mondo», quotidiano democratico vicino a Giovanni Amendola, definisce la forma di governo che si verrebbe a creare un «sistema rigido ed anti-rappresentativo»², poiché non solo verrebbe meno ogni funzione di controllo politico del Parlamento sul Governo, ma anche la prerogativa regia verrebbe svilita in quanto il Re sarebbe obbligato a scegliere il Presidente del Consiglio «in base al responso delle urne».

¹ *In attesa del "Gran Consiglio Fascista". Camicie nere e camicie azzurre - Come si vorrebbe riformare la costituzione*, in «La Stampa», 3 gennaio 1923.

² Estrapolato da un articolo dell'edizione del 3 gennaio 1923, citato in F. Quaglia, *Il re dell'Italia fascista*, opera citata, pag. 34.

Analogamente sul Corriere della Sera del 4 gennaio si legge che con la riforma Bianchi si attuerebbe in Italia «il modello della defunta costituzione imperiale germanica»¹. Una sorta di «dittatura», «un governo assoluto con una elezione di doppio grado: primo grado, elezione degli elettori del governo; secondo grado, elezioni del Governo, e poi a rivederci fra quattro anni»²: ciò relegherebbe definitivamente la Monarchia ad una «funzione decorativa» e renderebbe impossibile ogni «mutamento d'indirizzo politico» se non «per mezzo d'una rivolta o rivoluzione che dir si voglia».

Il quotidiano genovese «Il Lavoro», di tendenze socialiste, sottolinea che la riforma sostituirebbe «al sistema parlamentare il Cancellierato», mettendo in crisi l'intero impianto rappresentativo dello Statuto:

«La caratteristica del sistema parlamentare consiste nel diritto e nel dovere del Parlamento di giudicare i Governi secondo i loro atti, di esercitare questo compito con rispetto dell'opinione pubblica, la quale in un quinquennio, termine assai lungo in epoca movimentata come la nostra, ha modo di cambiare, ed infine di esaminare i bilanci annuali, concedendo o no ad essi il voto. La proposta del comm. Bianchi implica che il Governo resta anche se il Parlamento nega il voto ai bilanci. E con questo il Parlamento è, in realtà, soppresso. Quello che rimane non è nemmeno una larva: sarà un Corpo consuntivo o qualsiasi altra cosa, ma di Parlamento non avrà che il nome. Un nome vano senza soggetto.

Cade così anche lo Statuto fondamentale del Regno, il quale dichiara all'art. 2 che "lo Stato è retto da un governo monarchico *rappresentativo*", all'art.3 che "il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e Parlamento", all'art. 10 che spetta alla Camera dei deputati, per la prima, esaminare la legge dei bilanci.

Il Governo non sarà più rappresentativo, poiché il Parlamento non avrà più il diritto di controllo sull'azione del Governo: il potere legislativo del Parlamento e specialmente il massimo dei poteri legislativi, quello del voto dei bilanci, sarà praticamente nullo, postoché il Governo resterà e funzionerà e provvederà alle entrate e alle spese anche se il Parlamento avrà negato il voto ai bilanci, i quali pertanto saranno messi in atto mediante un semplice decreto reale. Siamo dunque all'abbattimento in pieno dello Stato liberale, più volte preannunciato dall'on. Mussolini»³.

A queste affermazioni cerca di controbattere la stampa governativa.

Prima una lunga nota dell'Agenzia italiana polemizza col «Corriere della sera», evidenziando i tre punti chiave della riforma soggetti a critiche:

«1. Si afferma che il disegno di riforma "relegherebbe la monarchia in una funzione decorativa". Niente di più infondato. Il disegno di riforma del comm. Bianchi si basa, all'incontro, sul concetto del Re come espressione della sintesi suprema dei valori nazionali. Il Re - interprete altissimo della coscienza nazionale - sceglie i suoi Ministri, secondo l'incancellata lettera dello Statuto. Il Parlamento, mediante il suo voto di fiducia, sanziona la scelta del Sovrano. Dov'è la funzione decorativa? La funzione decorativa era ed è quella che attribuivano ed attribuiscono alla Corona i proporzionalisti popolari e filo-popolari, negandole perfino il diritto di scegliere il Capo del Governo ed esaltando il diritto di veto dei gruppi e dei partiti.

2. Si dice: "La riforma caldeggiata da Michele Bianchi renderebbe impossibile un mutamento di indirizzo nel governo dello stato, senza una rivolta". È una frase ad effetto, che spiace vedere ripetere da organi seri della pubblica opinione. Anzitutto, bisogna bene fissare come caposaldo, che il mutamento continuo dei Governi è il peggior disastro che possa capitare al Paese. Ne deriva l'

¹ Progetti, in «Corriere della sera», 4 gennaio 1923.

² Ibidem.

³ Il Cancellierato, in «Il Lavoro», 5 gennaio 1923.

indisciplina della burocrazia, il disordine nell' amministrazione, il prevalere volta a volta di tutti i particolarismi di gruppi e di categorie. Quattro anni non sono molti perché possa essere condotto a pieno termine un serio programma; in certi rami, dell' azione politica, per esempio nella politica estera, sono pochi. Queste osservazioni sono antiche e comuni. Ma, si dice, ci sono dei casi straordinari di mutamenti improvvisi, rapidi e profondi dell' opinione pubblica. E si cita l' esempio dell' ultima guerra e del periodo che, in Italia, le precedette immediatamente. L' esempio tradisce i critici improvvisatori e si ritorce contro di loro. Chi fu chi seppe interpretare l' anima della Nazione nel maggio 1915? Il Parlamento dei famosi biglietti da visita, o il Re? Ebbene, è proprio il Re che - nei casi di eventi straordinari - avrebbe, nel disegno di riforma del comm. Bianchi, la facoltà di revocare i suoi Ministri, anche prima della scadenza del periodo fissato per la durata in carica del Governo. Il disegno di riforma di Michele Bianchi vuol dare "vita e forza al principio - enunciato dall' on. Mussolini nel discorso di Udine - che la Corona rappresenta la continuità storica della Nazione e la sua volontà di potenza nel mondo".

3. Si dice infine, che la riforma Bianchi tende a istituire in Italia una costituzione sul modello della defunta imperiale germanica. La censura è avventata, perché al Parlamento non si nega la facoltà di sanzionare la nomina dei Ministri fatta dal Re. Il voto di fiducia che il Capo del Governo richiederebbe sul programma o sui compiti assegnati alla legislatura, implicherebbe nella forma più alta e più nobile, la sanzione in parola, il che non era contemplato nel sistema del Cancellierato germanico. Altri critici affermano che la riforma Bianchi trasporterebbe in Italia la Costituzione americana. E anche questa censura è assurda, perché nella costituzione americana, il Capo dello Stato è *responsabile*, mentre nella riforma Bianchi il Re rimane come è, *irresponsabile*: la responsabilità di ogni atto spetta ai suoi Ministri. Così la coincidenza pericolosa della direzione dello Stato e del governo è evitata.»¹.

Successivamente sarà «L'idea Nazionale» a difendere la riforma.

Il periodico nazionalista espone chiaramente l'evoluzione della forma di governo italiana, sottolineando come il nostro governo parlamentare abbia progressivamente deviato dall'*optimum* del corrispettivo inglese, anche a causa della riforma proporzionale:

« L' esperimento del Governo parlamentare è miseramente fallito. La facoltà incondizionata, accordata alla Camera, di disporre delle sorti dei gabinetti, val quanto dire di nominare e di revocare ministri, ha portato alla discontinuità e alla paralisi di ogni azione di Governo, e conseguentemente all' anarchia amministrativa, alla formazione artificiale dei partiti, al trionfo dei particolarismi di categorie e di gruppi. La proporzionale aveva senza dubbio aggravato i difetti del sistema, ma il sistema era senza dubbio intrinsecamente difettoso, soprattutto perché mancavano in Italia le condizioni sociali, morali e politiche che in un determinato periodo storico hanno reso possibile il buon funzionamento del sistema in un solo paese del mondo: l'Inghilterra»².

Una riforma costituzionale sembra più che giustificata: essa introduce una forma di governo nuova, non riconducibile a nessuna di quelle esistenti, neanche a quella del crollato Impero tedesco:

« Il sistema proposto da Michele Bianchi non è più un sistema parlamentare, poiché sottrae il Governo all' arbitrio del Parlamento, ma non è neppure un sistema antiparlamentare, in quanto armonizza nel momento della scelta del governo i poteri della Corona a quelli del Parlamento e nulla toglie a questo delle sue attribuzioni di organo legislativo; non è un sistema presidenziale, in quanto mantiene la separazione tra Capo dello Stato e Capo del Governo, necessaria ad ogni regime monarchico; e non è

¹ Il comunicato dell' Agenzia è tratto da *La riforma costituzionale. Mettiamo i puntini sugli "i"*, in «Il Nuovo Paese», 9 gennaio 1923.

² *Riforma necessaria*, in «L'idea Nazionale», 10 gennaio 1923.

neppure un sistema puramente costituzionale, tipo germanico, poiché non esclude, come si è detto, l'intervento del Parlamento al momento della formazione del Governo. E' un sistema nuovo, di pura marca italiana, prodotto dell'esperienza storica particolare della nostra vita politica e non dedotto da un astratto paradigma politico. E' un sistema, nel quale possono riscontrarsi degli elementi di altri tipi di costituzioni straniere, ma che non può confondersi con nessuno di essi.»¹.

L'opinione pubblica italiana non sembra accogliere con favore il primissimo riformismo fascista. Il «Corriere della sera» riconosce che la costituzione italiana ha numerosi difetti:

« La gran colpa che le si fa è di favorire quegli'intrighi di corridoi e quei tumultuosi assalti d'impazienti ambizioni che in questi ultimi anni sono stati causa di troppo frequenti crisi ministeriali con vivo sdegno della nazione, con danno della continuità e autorità dell'opera governativa e con discredito dell'istituto parlamentare. E, in realtà le troppo frequenti e non bene giustificate crisi ministeriali sono state una piaga della nostra vita parlamentare e nessuno più di noi le ha deplorate. Il male c'è stato e il desiderio di efficacemente superarlo è profondamente patriottico. Ma noi siamo convinti che la colpa non sia della costituzione, sì bene di partiti, di uomini, di circostanze. Si è visto alla prova, che il sistema proporzionale, nel modo come è stato concretato in Italia, ha peggiorato invece di migliorare le condizioni della nostra vita politica. ».²

Tuttavia, una volta appurato che «il sistema elettorale è inadatto» e va cambiato, avendo contribuito al pessimo clima del dopoguerra e all'instabilità governativa, «la costituzione liberale italiana non merita una riforma che le toglierebbe il suo carattere e la collocherebbe - checché se ne dica fermandosi a qualche punto particolare - dalla parte della defunta costituzione imperiale germanica.»³.

Non ritornando su motivazioni già esplicitate precedentemente il «Corriere della sera» sostiene che la riforma risulterebbe inadatta anche perché esporrebbe il Re «alle inevitabili critiche e a quei movimenti di opinioni e di passioni da cui la costituzione ha voluto, con profonda saggezza, tenerlo più lontano per tenerlo più alto, senza impedirne la giusta attività»⁴.

I commenti "a caldo" riguardo alla proposta Bianchi sono piuttosto negativi, ma neanche le analisi "a mente fredda" dei mesi successivi sono più incoraggianti. In particolare si schierano contro la riforma sia figure non direttamente vicine al partito fascista, sia personalità più coinvolte nelle vicende del nascente regime.

In senso contrario alla riforma può essere interpretata la prolusione al corso di diritto costituzionale letta nel gennaio 1923 dal giurista parmense Teodosio Marchi (1875-1956) presso l'università di Macerata.

Il costituzionalista non fa altro che constatare che ad oggi in Italia non esiste più una situazione di benefico equilibrio tra i vari organi istituzionali. In particolare tra Camera dei deputati e Gabinetto:

«s'ebbe talora l'incontrastato predominio politico del Gabinetto sulle Assemblee legislative, sulla stessa Assemblea popolare; s'ebbe talora invece il predominio esclusivo di questa su quello»⁵.

¹ Ibidem.

² *La riforma costituzionale*, in «Corriere della sera», 10 gennaio 1923.

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

⁵ T. Marchi, *Il Capo dello Stato nel governo parlamentare*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 15 (1923), parte 1, pag. 265.

Tra una situazione dove le Camere sono «passivamente prone alla potenza parlamentare del Governo» e l'altra opposta dove la maggioranza procede sistematicamente alla «demolizione continua dei Ministeri», ma è incapace di «indicarne altri o tenerli in vita», l'organo costituzionale che sembra risentire di più di questo *impasse* è la Corona che si vede continuamente svilita delle sue prerogative.

Non solo la Camera ha ormai sottratto il controllo dell'Esecutivo al Sovrano, ma si abusa anche dello stesso principio dell'irresponsabilità regia perché i ministri (e lo stesso Capo del Governo) considerano il ruolo del Sovrano solamente formale.

Per far fronte ad una situazione del genere Marchi esclude categoricamente di «risuscitare un potere personale nel Monarca»¹, soluzione derivante da un esame «forse troppo formalistico» dello Statuto, come quello portato avanti da Sonnino sul finire del secolo scorso.

Marchi auspica invece il ritorno ad un modello parlamentare dualistico in cui il Gabinetto sia l'anello di congiunzione tra maggioranza parlamentare e Corona e lo stesso Sovrano assuma un ruolo moderatore e frenante, in modo da sanare gli eventuali squilibri del sistema: è questa la vera riforma da adottare per il noto costituzionalista.

Contrario alla riforma Bianchi, ma con motivazioni diverse, si dice anche il costituzionalista napoletano Giulio de Montemayor (1876-1939), membro dell'élite culturale della città partenopea e amico di Benedetto Croce.

Per l'autore il problema con cui ci si deve confrontare oggi in Italia affrontando il tema delle riforme costituzionali è essenzialmente uno: «il male è nello strapotere del Parlamento»².

Secondo Montemayor la storia costituzionale europea vede prima l'affermarsi della forma di governo 'costituzionale pura' e successivamente quella del 'governo parlamentare'.

Tuttavia il caso italiano è da considerarsi a sé stante poiché, a differenza della situazione inglese, «il nostro Statuto non ha mai instaurato ed autorizzato da noi il regime parlamentare, ma solo il regime costituzionale»³. Inoltre in Italia la situazione si è aggravata fino ad un punto tale che il predominio del Legislativo sull'Esecutivo si è spinto oltre ogni limite, sancendo una situazione di estrema confusione tra i poteri costituzionali e portando ad una situazione degenerata a noi ben nota, il 'parlamentarismo':

«Così non esisteva più governo; ma solo il Parlamento, che faceva e disfaceva governi assorbendone i poteri. E in questo assorbimento del potere esecutivo da parte del legislativo, in questa confusione dei due poteri legislativo ed esecutivo nella Camera elettiva, consiste appunto la *degenerazione* dell'istituto parlamentare, il suo allontanamento cioè dalla stessa sua ragion d'essere, ch'è il sindacato sull'amministrazione, la cooperazione alla legislazione e l'approvazione dei bilanci: in essa è la causa intima e profonda di tutti i nostri mali, è la piaga in una parola del *parlamentarismo*. Il Parlamento non controlla più l'opera dei governi, ma governa esso stesso; e di conseguenza, per quelle riduzioni all'assurdo che son frutto immancabile delle confusioni, le posizioni s'invertono, e i governi, ridotti a comitati delle maggioranze, assumono addirittura la funzione legislativa, disponendo di tutto e di tutti per decreti-legge. Così la confusione dei poteri è più perfetta che mai; e la Camera, per usurpare il potere esecutivo, abdica dalla sua funzione legislativa e la trasmette al governo suo delegato, che resta privo di ogni controllo.»⁴.

¹ Ivi, pag. 277.

² G. De Montemayor, *Per lo Statuto. Memoria presentata al gruppo di competenza per la riforma costituzionale*, Vallecchi, Firenze, 1923, pag. 9

³ Ivi, pag. 22.

⁴ Ivi, pag. 19. Il corsivo non è nostro.

La soluzione al 'parlamentarismo' non sta nella soppressione del Parlamento, ma nella soppressione del «governo dei parlamenti»¹, in modo tale si potrà ricondurre l'assemblea legislativa alle sue «funzioni storiche», ovvero le funzioni legislative, e restaurare l'originale separazione dei poteri. Montemayor quindi non vede la necessità di una effettiva riforma, ma auspica un vero e proprio "ritorno allo Statuto". Infatti «il parlamentarismo rappresenta dunque in Italia non un male costituzionale, ma un male prodotto invece dallo allontanamento della pratica dei sani principii fissati dalla nostra legge fondamentale»² e può essere risolto tornando ad applicare rettamente quella stessa legge fondamentale, ovvero tornando ad una forma di governo costituzionale pura. A questo proposito Montemayor cita ad esempio *il Torniamo allo Statuto* di Sonnino. A suo tempo «lo scritto del Sonnino fu come il sasso lanciato nel formicaio»³ per le forti critiche che ricevette, oggi tuttavia la situazione è cambiata. Il Re deve riaffermare la sua prerogativa, scegliendo i ministri che preferisce, indipendentemente dalle indicazioni del Parlamento: ciò non solo è avvenuto nei casi "di scuola" come il proclama di Moncalieri o le dimissioni del governo Minghetti nel settembre 1863, ma è accaduto anche recentissimamente quando il Sovrano ha affidato a Mussolini l'incarico di formare un nuovo Governo dopo la marcia su Roma.

La riforma Bianchi, non solo non restaura la prassi statutaria, ma non limita neanche le attribuzioni del Parlamento all'ambito legislativo (dato che l'Assemblea doveva votare almeno una volta la fiducia al governo), per cui, come nota Arcangelo di Staso commentato l'opuscolo di Montemayor⁴, l'autore non può essere favorevole alla proposta del sottosegretario calabrese.

Sostenitore della riforma invece si dice il giornalista nazionalista e fascista Volt, al secolo Vincenzo Fani Ciotti (1888-1927). Volt, di tendenze apertamente monarchiche, sostiene che qualunque riforma volta a rafforzare il ruolo della Monarchia di fronte all'odierno strapotere demagogico e plutocratico del Parlamento sia degna di essere approvata, quindi, in tal senso, anche la riforma Bianchi può essere accolta in modo positivo.

Secondo Volt l'evoluzione del sistema rappresentativo è caratterizzata da un continuo aumento dei poteri delle assemblee elettive che dal semplice potere di discutere il bilancio poi sono arrivate ad «arrogarsi il diritto di fare e disfare i ministeri»⁵, compito che inizialmente spettava esclusivamente al Re. Dal regime parlamentare si è scaduti ancora una volta nel 'parlamentarismo', una vera e propria tirannia:

«Questa è, ne più ne meno, tirannia. Tirannia nel senso giuridico di un potere statale esercitato esclusivamente da un organo dello Stato, senza efficaci controlli. Tirannia di 500 invece che di uno solo e quel che è peggio di un'assemblea priva di volontà unica e composta di gente, in massima parte, incapace.

Il difetto massimo di un tale regime è quello di togliere alla funzione governativa ogni carattere di continuità. La continuità di governo, che dovrebbe essere il pregio più grande della forma monarchica è di fatto annullata dal parlamentarismo.»⁶.

¹ Ivi, pag. 14.

² Ivi, pag. 22.

³ Ivi, pag. 39

⁴ A. Di Staso, *Dello Statuto*, in «La rivoluzione liberale», 32/1923, pag. 132.

⁵ Volt [V. Fani Ciotti], *Programma della destra fascista*, Firenze, La Voce, 1924, pag. 108.

⁶ Ivi, pag. 108-109.

Si tratta di una degenerazione inevitabile:

«La distinzione fra demagogia e democrazia, fra regime parlamentare e parlamentarismo, che ne sarebbe la degenerazione è puramente teorica. Ogni democrazia, in capo a qualche decina di anni si trasforma fatalmente in demagogia; e il regime parlamentare non può fare a meno di degenerare, come l'uomo non può fare a meno di invecchiare.»¹.

Anche nell'Italia del 1922 vige il 'parlamentarismo' con una aggravante però: lo Statuto del Regno ha sempre delineato una forma costituzionale pura, mentre la parlamentare (che poi è degenerata) si è affermata solo in via di prassi. Lo stesso Carlo Alberto «non intendeva di certo lasciare alla camera il diritto di scegliere i suoi ministri»²: solo l'abdicazione dovuta alla sconfitta nella prima guerra d'Indipendenza ha determinato l'affermarsi di questa prassi costituzionale distorta (cosa che non è avventa in Prussia in seguito alla vittoria riportata sulla Francia: il successo bellico ha sancito una forma di governo in cui il Sovrano fosse il perno dell'assetto costituzionale).

Stando così le cose, il tentativo di Sonnino di "tornare allo Statuto" era sacrosanto, tuttavia la sua tesi «era condannata all'insuccesso non già perché superata, ma, al contrario, perché in anticipo sui tempi: sì è che oggi noi dobbiamo considerare lui come un precursore»³.

Il fascismo, in linea con gli insegnamenti del deputato pisano, ha interrotto quel moto storico che prevedeva il rafforzamento continuo dell'assemblea legislativa a scapito del Governo, infatti «il progetto di riforma costituzionale elaborato da Michele Bianchi, se non nella forma, certo nello spirito si riannoda alla proposta di Sonnino»⁴. I pregi della riforma sono almeno due. Innanzi tutto:

«La riforma costituzionale, assicurando la stabilità del governo per il periodo della legislatura, attenua grandemente, se non sopprime, i difetti del parlamentarismo.»⁵.

Poi, cosa non secondaria, la riforma rinvigorisce la prerogativa regia:

«La legge limita di fronte al potere esecutivo i poteri del parlamento, ma non quelli del sovrano. [...] Al parlamento non sarà più lecito rovesciare un ministero, cui all'inizio della legislatura tributò voto di fiducia; ma al Re sarà sempre possibile di congedare il gabinetto in qualunque stadio della legislatura e ciò indipendentemente da considerazioni di ordine parlamentare.»⁶.

In conclusione Volt si dice disposto ad accettare la riforma anche se in maniera tattica e transitoria, perché il solo modo definitivo per riportare in auge la prerogativa regia sarebbe la re-instaurazione della 'forma costituzionale pura':

«Del resto, anche il progetto Bianchi ha valore di una misura transitoria, di un provvedimento inteso a completare la riforma elettorale. L'ideale resta sempre il sistema rappresentativo puro, che, lasciando al voto da parte della Camera il carattere di indicazione, rende i ministri responsabili unicamente di fronte

¹ Ivi, pag. 111.

² Ivi, pag. 107.

³ Ivi, pag. 105.

⁴ Ibidem.

⁵ Ivi, pag. 109.

⁶ Ivi, pag. 106.

al Re.»¹.

Contrario alla riforma Bianchi si dice il giurista Pietro Chimienti. Nell'articolo *A proposito di riforme costituzionali: il regime parlamentare*², il costituzionalista elenca le venti norme che «danno il fondamento giuridico all'istituto del Gabinetto; l'applicazione di queste norme trova la sua forza nella virtù degli usi e dei precedenti che la consuetudine ha consolidato in soluzioni pacificamente accolte dalla pratica e con l'utilità alla cosa pubblica»³. Il regime parlamentare che Chimienti disegna è un regime d'equilibrio dualistico, in cui la responsabilità politica, che si manifesta tramite i voti di fiducia, è la base dell'intero sistema. Sottile è già in principio la polemica col progetto Bianchi, poiché secondo Chimienti i voti di fiducia rivestono un ruolo fondamentale nella conduzione politica del Governo, e «debbono sempre avere un contenuto politico, e questo deve essere legato ai motivi generali dell'indirizzo politico e del programma del Gabinetto al potere»⁴, al contrario invece la riforma che si voleva attuare prevedeva un solo iniziale voto di fiducia. Nel sistema tratteggiato da Chimienti il Gabinetto deve godere sia della fiducia della Camera sia di quella del Sovrano. La Camera non deve presentarsi come l'elemento assoluto del sistema, infatti sta agli altri organi costituzionali frenarne l'impeto: al Gabinetto e al Presidente del Consiglio, ma anche al Re, il quale, oltre ad utilizzare il potere di scioglimento, nella visione di Chimienti può addirittura «licenziare un Gabinetto anche quando questo sia d'accordo con la maggioranza parlamentare o quando si dimostra semplicemente inetto a dirigere e governare la Camera dei deputati»⁵.

Nonostante oggi il governo parlamentare sia in crisi, crisi/degenerazione dovuta proprio allo squilibrio tra gli organi costituzionali e alla pretesa dell'Assemblea di essere l'organo preminente, «ancora il governare con l'appoggio ed il favore del Parlamento è una necessità storica attuale»⁶. Per cui, secondo Chimienti, ogni riforma radicale, come la riforma Bianchi, sarebbe inconcepibile. Auspicabile invece sarebbe il riequilibrio del sistema attraverso il ridimensionamento della Camera e la valorizzazione del Primo Ministro:

«la riforma del regime parlamentare è, e non può non essere, nei modi di interpretarlo e di farlo funzionare. E questi modi sono nell'arte di governo del Primo Ministro e del Gabinetto che, tra le prime cose da governare deve saper governare la Camera dei deputati.»⁷.

Altrettanto contrario alla riforma si dice Arrigo Solmi, storico e giurista emiliano (1873-1944) che successivamente avrà un ruolo fondamentale nell'istituzione della Camera dei fasci e delle corporazioni in qualità di guardasigilli.

Secondo la ricostruzione della storia costituzionale italiana di Solmi, il 'governo parlamentare' si instaura per consuetudine nel nostro Paese, a fronte dello Statuto che prescrive una forma di governo 'costituzionale pura'. Tuttavia, almeno nella fase iniziale dell'unità italiana, il governo parlamentare non lede le prerogative regie:

¹ Ivi, pag. 109.

² P. Chimienti, *A proposito di riforme costituzionali: il regime parlamentare*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 16 (1924), parte 1, pag. 525-533.

³ Ivi, pag. 529.

⁴ Ivi, pag. 527.

⁵ Ivi, pag. 529.

⁶ Ivi, pag. 530.

⁷ Ivi, pag. 533.

«La nostra Carta costituzionale mirò a costruire un governo rappresentativo, e con somma prudenza giuridica evitò di definire con troppa minuzia le regole con cui quel Governo avrebbe dovuto funzionare. Ciò non significa affatto, come pretendono altri costituzionalisti, che la forma parlamentare del Governo di Gabinetto, assunta fin dal primo funzionamento dalle nostre istituzioni rappresentative, non trovi alcun fondamento nella legge. In realtà, questo sistema di governo, desunto da simili esempi inglesi e francesi, si sviluppò immediatamente dalla legge, in forza di una interpretazione giuridica, che ha un valore non diverso da quello della legge scritta; ma esso non pretese affatto di annullare o diminuire la sfera d'azione degli altri organi dello Stato, e in particolare non intese limitare i diritti della Corona.»¹.

Le cose cominciano a degenerare a partire dal 1876. Con la “rivoluzione parlamentare” della Sinistra Storica il governo degenera in ‘parlamentarismo’, una forma «impura» di governo parlamentare, sull’esempio della Francia repubblicana, dove si attua «una subordinazione assoluta del potere esecutivo di fronte al potere legislativo». Mentre nelle forme «pure» di governo parlamentare, come quella inglese, si «attua un sapiente equilibrio fra il potere esecutivo e il potere legislativo, fra la Corona e le due Camere», in Italia:

«dopo la caduta della Destra, nel 1876, si accentuò sempre più la tendenza a riconoscere alla Camera dei deputati un potere prevalente nello Stato, e a volgersi quindi, dietro l’esempio della democrazia francese, alla forma impura del Governo parlamentare. Allora le crisi si succedettero alle crisi, e l’azione del Governo fu viziata da un’assidua preoccupazione parlamentare. Invano si tentò, nel 1898, di rafforzare con disposizioni eccezionali, a dir vero male ispirate, il potere esecutivo, sotto l’aspetto di un ritorno allo Statuto. Ormai il sistema parlamentare aveva assunto un assoluto predominio, che l’estensione del suffragio e il suffragio universale videro consolidato. La demagogia trovò libero corso, e la minaccia della crisi impedì sempre l’avvento di un Governo forte e risoluto nelle riforme, lasciando in vita soltanto Governi deboli e accomodanti, che consentivano le lacerazioni più profonde al tessuto già per se stesso delicato e fragile della nostra recente compagine nazionale.»².

Nel periodo anteguerra le «degenerazioni parlamentaristiche» erano aumentate e, a conflitto concluso, il sistema di rappresentanza proporzionale:

«aveva dato l’ultimo colpo all’edificio costituzionale, sostituendo al Governo di gabinetto, già così abbassato dalle torbide correnti del trasformismo, del giolittismo e del socialismo, un impotente governo di gruppi, in cui le funzioni del comando erano tenute da pochi e imperiosi capipopolo.»³.

Il ‘governo dei gruppi’ si presenta come un sistema in cui «i Ministeri, designati effettivamente dai gruppi prevalenti nella Camera, con rigido calcolo proporzionale, non formavano che un Comitato di partiti coalizzati, in cui bastava il veto o l’arbitrio di un gruppo o di un capogruppo, per annullare anche l’azione più provvida di governo»⁴. Ciò portava inevitabilmente alla «peggiore delle tirannidi» in quanto, ancora una volta, i gruppi della Camera controllavano direttamente l’Esecutivo. Il fascismo si è posto l’obiettivo di far fronte a questa situazione per ridimensionare lo strapotere della Camera e rafforzare l’Esecutivo:

«Oggi, dopo la triste prova fatta col tentativo di assoggettare i poteri dello Stato al predominio assoluto della Camera dei deputati, dominata alla sua volta, dopo la rappresentanza proporzionale, dal direttorio

¹ A. Solmi, *La riforma costituzionale*, Alpes, Milano, 1924, pag. 16.

² Ivi, pag. 19.

³ Ivi, pag. 10.

⁴ Ivi, pag. 20

di pochi partiti organizzati, è possibile alla rivoluzione fascista di restituire il giusto equilibrio ai poteri dello Stato, di riguadagnare alla Corona un prestigio, che era andato in gran parte perduto, e di chiamare intorno al potere esecutivo le adesioni degli elementi più capaci e più degni, senza che sia necessario procedere a scosse violente o a profonde modificazioni costituzionali.»¹.

Solmi vede nel fascismo il restauratore di un ordine predefinito, tuttavia tale restaurazione non deve avvenire tramite scossoni violenti o profonde riforme costituzionali.

Il progetto Bianchi (che intende sostituire alla forma di governo attuale, una forma «meramente costituzionale, con un qualcosa di simile al Cancellierato germanico, ch'era stato travolto nella sconfitta»²) testimonia il fatto che «lo Statuto non è una rocca intangibile, avulsa dal terreno sociale da cui è emersa, e che anche il Parlamento ed il Governo, nella loro funzione pratica e nelle loro concrete interferenze, possono essere migliorati, perfezionati, corretti, di fronte alle forze nuove che si sono venute sviluppando e che chiedono nuovi strumenti»³. Tuttavia lo stesso progetto presuppone un cambiamento troppo radicale della costituzione e per questo si rivela inadatto, come inadatta si rivelò a suo tempo la proposta di Sonnino di «tornare» allo Statuto. Entrando nel merito della riforma, il sistema proposto da Bianchi lederebbe i poteri del Parlamento poiché, non potendo più la maggioranza esprimersi sull'operato del Governo tramite voti di fiducia, si presupporrebbe di «cristallizzare» l'assenso del paese verso l'azione di governo, quando invece oggi l'opinione pubblica è soggetta a continui cambiamenti, e la materia politica è «estremamente oscillante e incerta, quasi inafferrabile»⁴. Inoltre anche la prerogativa regia verrebbe inficiata, dal momento che la Corona «sarebbe impedita ad intervenire anche nel caso di necessità, per dare quelle nuove direttive al Governo, che fossero richieste dagli alti interessi della nazione»⁵.

Solmi non caldeggia né una riforma costituzionale da attuare tramite provvedimenti legislativi come la riforma Bianchi, né una riforma sostanziale che restauri il governo costituzionale puro inscritto nello Statuto come vorrebbero Volt o Montemayor, ma, *mutatis mutandis*, percorre la strada accennata da Marchi e Chimienti, dimostrandosi favorevole ad un ritorno, in via di prassi, a quella forma di governo parlamentare dualistico rettamente inteso, che si era sviluppato in Italia tra il 1861 e il 1876. Solo restaurando l'unica forma di governo che sanciva un armonico equilibrio tra i vari organi costituzionali si possono evitare il 'parlamentarismo' e il 'governo dei gruppi' :

«Non la riforma della costituzione si chiede, dopo un lungo dilagare del mal costume politico; ma bensì un rafforzamento di essa, affinché ogni potestà operi secondo il suo diritto e il suo dovere, e non si consenta che prendano impero i più audaci e gli indegni. La Corona serbi le sue prerogative, nella scelta dei ministri e nello scioglimento della Camera, poiché tali prerogative, bene usate, possono in talune circostanze, salvare il paese. Il Gabinetto [...] compia la sua funzione di dirigere in effetto l'azione dello Stato, servendo di mediatore tra la Corona e il Parlamento, e tenendo a freno i partiti politici da cui deriva, pur conservandone la forza, che dà tono e vigore alla vita parlamentare. Con la dignità e l'energia dell'azione di governo, si tolga il pretesto ai voti di fiducia e alle crisi parlamentari, che logorano il tessuto politico e generano il frazionamento dei partiti e l'anarchia sociale.»⁶.

¹ Ivi, pag. 54.

² Ivi, pag. 14.

³ Ivi, pag. 14-15.

⁴ Ivi, pag. 46.

⁵ Ivi, pag. 47.

⁶ Ivi, pag. 55-56.

Antonio Ferracciu, recensendo l'opera di Solmi, la definisce «un libro così geniale» e, concordando in toto con la ricostruzione storica dell'autore, considera l'opuscolo emblematico di una opinione comune a cui hanno contribuito «le migliori correnti intellettuali nostre». Sempre secondo il costituzionalista sardo, le alte sfere governative, preso atto di questa tendenza, hanno attenuato le loro velleità riformatrici:

«E' anzi degno di nota, che nelle sfere ufficiali, a giudicare dalle più recenti e notevolissime manifestazioni di uomini di governo, è venuto sempre più attenuandosi, in confronto al periodo precedente, quel carattere a dir poco "radicale" di riforme che, nell'ordine politico e costituzionale, andò profilandosi da principio, ed al quale appunto si connettono i rilievi critici del Solmi: forse, in conseguenza delle inequivocabili tendenze in senso contrario, che l'opinione pubblica più sana ed autorevole è venuta via via rivelando in questi ultimi tempi, di fronte alle minacciate riforme d'ordine costituzionale. Vero è, che talune sporadiche espressioni ufficiose, anche recentissime, potrebbero far credere che non ogni nube sia fugata dall'orizzonte; ma in complesso, giova riconoscerlo, gli animi si sentono oggi alquanto più rasserenati sulle intenzioni del Governo in queste materie.»¹.

Possiamo affermare che, da una parte, le impressioni di Ferracciu si riveleranno fondate. L'opinione pubblica non è favorevole ad un cambiamento radicale della forma di governo. La maggioranza degli *opinion makers*, anche di tendenze fasciste, piuttosto che ad una riforma costituzionale da applicarsi tramite provvedimenti legislativi, punta invece ad una rivalutazione della forma di governo tratteggiata dallo Statuto e poi degenerata col passare del tempo: una riforma sostanziale dunque, da applicarsi in via di prassi. Tuttavia non sembra esserci accordo su quale assetto politico lo Statuto delinei esattamente e quindi a quale conformazione sia più opportuno *fare ritorno*. Per figure come Marchi, Chimienti e Solmi, ponendosi come obiettivo l'eliminazione del 'parlamentarismo', "tornare allo Statuto" (indipendentemente da quale forma di governo sia effettivamente iscritta nella Carta), significa tornare ad una forma di governo parlamentare equilibrato e dualista. In modo tale si riporterebbe in pari la bilancia dei poteri: si ridimensionerebbe il potere della Camera, si rafforzerebbe l'Esecutivo e si riaffermerebbe la prerogativa regia, senza alterare il rapporto di fiducia tra la maggioranza dell'Assemblea ed il Gabinetto.

Dall'altra parte, i «fascisti neo-sonniniani»², o si dicono favorevoli alla riforma Bianchi (come Volt) oppure, anche costoro (come Montemayor) caldeggiano un ritorno allo Statuto, ma si tratta di un ritorno "integrale", ovvero la restaurazione di una forma costituzionale pura anziché parlamentare. Anche in tal modo si sarebbe posto fine al 'parlamentarismo', tuttavia il riequilibrio dei poteri si sarebbe ottenuto potenziando nettamente la figura del Sovrano a fronte di un ridimensionamento dell'Assemblea legislativa, in quanto non sarebbe più esistito nessun rapporto di fiducia tra essa ed il Gabinetto: così la Camera sarebbe tornata ad occuparsi soltanto della funzione legislativa, mentre il Gabinetto avrebbe ricevuto la sua legittimazione soltanto dalla Corona.

Queste due tendenze, con un obiettivo comune (l'eliminazione del 'parlamentarismo') ma sostanzialmente diverse, si incarnaeranno rispettivamente nella Commissione dei Quindici ed in quella dei Diciotto, come vedremo nel sotto-paragrafo successivo.

¹ A. Ferracciu, *A proposito di un libro recente su la riforma costituzionale*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 1924, pag. 509.

² F. Quaglia, *Il Re dell'Italia fascista*, opera citata, pag. 54 sgg.

Tornando ai commetti di Ferraciu, tuttavia, il costituzionalista sardo si sbaglia clamorosamente quando sostiene che il Governo, tenendo conto del generale clima di contrarietà alla riforma, desisterà dai suoi interventi riformatori. Anzi, l'insoddisfazione verso i risultati esposti dalle due Commissioni porteranno definitivamente il Governo Mussolini a prendere l'iniziativa e a varare nuove leggi di riforma costituzionale.

5.2.2 La Commissione dei Quindici e la Commissione dei Diciotto: il nuovo ritorno allo Statuto

Con le elezioni dell'Aprile 1924 il governo Mussolini riporta una vittoria schiacciante, raccogliendo circa il 65% delle preferenze (cifra ottenuta sommando i voti del "listone" governativo e della "lista nazionale bis") e rendendo apparentemente inutile il premio di maggioranza della legge Acerbo.

Il governo adesso gode di una salda maggioranza e può proseguire nell'opera rivoluzionaria iniziata il 28 ottobre 1922.

Il caso Matteotti, scoppiato nel giugno 1924, con la successiva secessione aventiniana, costituisce una rottura *politica*, ma non una rottura *giuridica*, tanto che i "secessionisti" non riusciranno mai né a viziare l'opera legislativa delle Assemblee, né a interrompere la graduale opera innovatrice del fascismo sul piano costituzionale¹.

Ad onor del vero il 4 settembre 1924 Mussolini nomina una commissione composta da quindici personalità eminenti, studiosi e parlamentari (tra cui Santi Romano, Giovanni Gentile, Enrico Corradini, Gioacchino Volpe, Edmondo Rossoni), affinché venissero discussi importanti nodi (come il rapporto tra Legislativo ed Esecutivo, tra lo Stato e la Stampa, tra lo Stato e le organizzazioni sindacali) che eventuali riforme costituzionali avrebbero potuto sciogliere. La commissione, che noi identificheremo come Commissione dei Quindici, non ha carattere giuridico, non si configura come organo ufficiale del governo, ma come "gruppo di studio", "comitato di saggi", emanazione diretta del PNF.

L'intelligenza fascista ripone molte speranze nella Commissione dei Quindici, soprattutto per quanto riguarda il tema del futuro assetto della forma di governo.

Widar Cesarini Sforza (1886-1965), filosofo del diritto e teorico tra i più acuti del movimento fascista, dalle colonne di «Critica fascista» auspica la buona riuscita dell'opera della Commissione appena nominata.

Nonostante gli scettici «avversari del Fascismo» asseriscono che le riforme o « sono inutili perché la nostra vita politica è già sufficientemente regolata dallo Statuto e dalla consuetudine»², o sono «impossibili, perché lo Statuto è intangibile»³, o sono «intempestive» poiché dopo il caso Matteotti il Governo non ha più la forza di approvarle, il fascismo porterà ugualmente avanti la sua opera riformatrice in quanto essa è insita nella sua natura: il movimento fascista infatti nasce come «reazione alla democrazia parlamentaristica, causa ed effetto insieme di tutti i mali della vita politica e sociale italiana» e si scaglia istintivamente contro «il processo degenerativo delle istituzioni politiche e dei rapporti sociali»⁴.

¹ L. Paladin, *Fascismo (diritto costituzionale)*, opera citata, pag 889.

² W. Cesarini Sforza, *Riforme*, in «Critica fascista», anno II, n.18, settembre 1924, pag. 613.

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

Le riforme aspirano ad abbandonare l'instabilità politica del «regime demo-parlamentare», «mirano perciò essenzialmente alla ricomposizione dell'equilibrio politico col togliere di mezzo le cause della sua fragilità, realizzando in tal guisa, anche istituzionalmente, quello Stato forte che è già un'esigenza assoluta dello spirito nazionale»¹.

Date queste motivazioni che animano l'élite fascista, gli obiettivi da perseguire saranno raggiunti attraverso due strade, ovvero l'instaurazione di un primo abbozzo di ordinamento corporativo e il sovvertimento dei rapporti tra potere legislativo ed esecutivo. Da quest'ultimo punto di vista:

«Saranno modificati i rapporti tra Governo e Parlamento, di guisa che il primo venga rafforzato, in relazione al secondo, come perno dell'autorità dello Stato. Espressione saliente della degradazione politica fino a due anni or sono fu, infatti, l'eliminazione di ogni autonomia del Governo sotto alla notevole volontà dei gruppi parlamentari, logica conseguenza dell'applicazione rigida della rappresentanza proporzionale. Distrutta l'autonomia, la stabilità, l'autorità del Governo, vacillava il perno dell'autorità dello Stato. L'abolizione del sistema proporzionalista ha già tolto la causa immediata di questo disordine, ma le ragioni più generali di esso, come la mancanza di tradizioni politiche, la confusione dei partiti, gli egoismi personali, rendono sempre temibile la prevalenza delle forze centrifughe nella costituzione e nel funzionamento delle maggioranze e quindi la sovrapposizione del gioco parlamentare alle esigenze sostanziali della vita della Nazione. Il progetto già tanto discusso dell'on. M. Bianchi aveva appunto lo scopo di sottrarre per un certo periodo l'esistenza del Governo al pericolo delle crisi d'origine esclusivamente parlamentare; ma è pensabile anche il ritorno puro e semplice a quel tipo di Governo costituzionale che lo Statuto delinea e nel quale la facoltà dei due poteri, esecutivo e legislativo, sono coordinate in modo che non viene mai meno l'equilibrio del regime»².

Widar Cesarini Sforza, per evitare le degenerazioni parlamentari, si dichiara favorevole ad un ritorno ad una forma 'costituzionale pura' (da attuarsi sostanzialmente o attraverso la riforma Bianchi o attraverso una interpretazione letterale dello Statuto), ma lo stesso intellettuale, non deve aver condiviso le argomentazioni della Commissione dei Quindici.

La commissione si riunisce per circa due mesi a palazzo Venezia tra l'ottobre e il dicembre 1924.

All'interno della stessa Commissione dei Quindici, è Santi Romano a compilare la relazione finale della sottocommissione che si occupa di analizzare i rapporti tra potere esecutivo e legislativo.

Le conclusioni sono molto caute: sconsigliano riforme radicali della costituzione e anche interpretazioni "estreme" di essa. Infatti non caldeggiavano il ritorno ad un sistema 'costituzionale puro', ma auspicano che la vita costituzionale possa continuare ad esplicarsi all'interno di un sistema parlamentare sostanzialmente dualista, al netto delle sue degenerazioni.

La sottocommissione riconosce «il periodo di degenerazione degli istituti rappresentativi»³ e anche le «facili degenerazioni»⁴ a cui il 'governo parlamentare' è costantemente soggetto.

¹ Ivi, pag. 614

² Ibidem.

³ S. Romano, *Relazione riassuntiva della Commissione dei XV sui rapporti tra potere esecutivo e potere legislativo*, in *Relazioni e proposte della commissione presidenziale per lo studio delle riforme costituzionali*, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, Provveditorato generale dello Stato, 1925, pag. 201.

⁴ Ibidem.

Tuttavia, allo stesso tempo, ritiene che tale status degenerativo:

«non possa e non debba essere risolto innovando sostanzialmente e radicalmente le istituzioni fondamentali vigenti, e quindi che il potere legislativo debba continuare ad essere esercitato collettivamente dal Re e dalle due Camere (art. 3 Statuto), e che il potere esecutivo debba appartenere al Re (art.5) col concorso (art. 67) dei Ministri che sono da lui nominati e revocati.»¹.

Con queste premesse, «non sarebbe né possibile né desiderabile discostarsi dal principio del governo parlamentare o di Gabinetto»², né tantomeno adottare una delle forme di governo vigenti all'estero come il «governo presidenziale» americano, il «governo direttoriale» svizzero, oppure il governo 'costituzionale puro' (che nella relazione viene indicato in modo curioso con la perifrasi «governo parlamentare che ebbero gli altri stati monarchici, come l'Impero Germanico, prima della costituzione del 1919»³). Le prime due forme di governo sono inadeguate perché entrambe legate alla forma repubblicana. Inoltre il 'governo presidenziale' «presuppone una così assoluta separazione fra il potere legislativo e il potere esecutivo, che per noi sarebbe non meno rovinosa di quanto è stata, causando così frequenti rivoluzioni nelle repubbliche dell'America centrale e meridionale, che l'hanno seguita»⁴; il 'governo direttoriale' invece «importa una completa subordinazione del potere esecutivo al potere legislativo, che è proprio l'opposto del risultato che si vorrebbe conseguire in Italia accentuando e rinforzando la indipendenza dell'esecutivo»⁵. Il governo 'costituzionale puro' invece ha più punti deboli: secondo l'insegnamento orlandiano non ha un significato giuridico ma è «il prodotto puramente di fatto»; inoltre sembra anch'esso un assetto costituzionale estremamente rigido in quanto non prevede strumenti di risoluzione per gli eventuali conflitti tra potere esecutivo e potere legislativo, qualora il potere esecutivo, come di fatto si verificò negli ultimi anni dell'Impero, perda la sua potenza e la capacità di imporsi sull'Assemblea.

La Sottocommissione conclude sostenendo che «mentre i rimedi più efficaci alla degenerazione del governo parlamentare debbano cercarsi, meglio che in provvedimenti legislativi, nel risanamento della vita, dell'educazione, del costume politico del paese»⁶, qualche cambiamento mirato dell'impianto istituzionale è ancora possibile, fermo restando ovviamente che «la cura dei mali politici con disposizioni di legge non può essere mai radicale e completa». Questi cambiamenti *ad hoc* non riguardano il Senato, lasciato sostanzialmente immutato, mentre qualche novità viene proposta per la Camera: si suggerisce l'affiancamento di collegi "professionali" ai più classici collegi "territoriali" per favorire la rappresentanza degli interessi ed inoltre si avanza l'ipotesi di un «terzo modo» per risolvere i conflitti istituzionali oltre ai due "classici" dello scioglimento della Camera e delle dimissioni del Gabinetto:

« Il Governo cioè, quando un suo disegno di legge o altra proposta venisse respinto o sostanzialmente modificato da una delle Camere o arbitrariamente rinviato oltre un congruo termine, potrebbe presentarlo all'altra e nel caso che questa l'approvasse rimettere la decisione del conflitto che sarebbe così conflitto oltre che con esso, anche fra i due rami del Parlamento ad una assemblea generale del Parlamento medesimo costituita dalle due Camere riunite insieme, la cui unica deliberazione verrebbe a

¹ Ibidem.

² Ibidem.

³ Ivi, pag. 201-202.

⁴ Ivi, pag. 201.

⁵ Ibidem.

⁶ Ivi, pag. 202.

sostituire quelle separate di queste ultime. »¹.

La Commissione dei Quindici termina il suo lavoro sul finire del 1924.

I risultati a cui è giunto il consesso di eruditi sembrano interpretare un sentimento comunemente diffuso nell'opinione pubblica. Anche la prolusione all'anno accademico 1924-1925 pronunciata da Teodosio Marchi il 22 gennaio 1925 e poi pubblicata sotto forma di articolo (intitolato *Lo Statuto Albertino e il suo sviluppo storico*) costituisce un esempio di questo orientamento.

Secondo Marchi lo Statuto Albertino «è da annoverarsi fra le costituzioni migliori»² perché è una costituzione scritta, ma al contempo flessibile e quindi in grado di adattarsi al mutamento dei tempi. Infatti, le eventuali riforme costituzionali, tema che si intende affrontare nel corso della prolusione, possono essere portate avanti solo riconoscendo l'intimo legame che congiunge la realtà storica e il Diritto, a meno che non si voglia «fabbricare sul vuoto»³.

Marchi si domanda fino a che punto il Parlamento *eventualmente* possa modificare o sopprimere le norme e gli istituti previsti nello Statuto. «Predisporre mutamenti radicali» da parte del Parlamento è un fatto improponibile poiché dimostrerebbe che l'Assemblea dispone di quel "potere costituente" che la dottrina giuspubblicistica liberale ha da sempre negato con forza. I cambiamenti ipotizzabili devono essere marginali e al massimo *emendare* la costituzione. Il Parlamento non può spingersi fino a sopprimere le parti «istituzionali dello Statuto», ovvero la 'forma di Stato' e la 'forma di governo' poiché esse fanno parte di quell'accordo imprescindibile che, a partire dal 1848, ha legato Popolo e Corona. Sono intangibili: «forma unitaria dello Stato, forma monarchico rappresentativa con una determinata Dinastia nonché tutti i principi che di ciò costituiscono necessarie e logiche conseguenze: divisione dei poteri, sistema bicamerale, responsabilità ministeriale, principio di libertà e così via»⁴.

I limiti dell'attività riformatrice del Parlamento devono lasciare inalterata «la forma monarchica parlamentare *nella sua forma pura*» cioè quell'assetto che si dette lo Stato italiano dal 1848 al 1876. Invece si può e si deve agire contro il 'parlamentarismo', la forma degenerata del governo parlamentare assunta dall'ordinamento dopo l'avvento della Sinistra Storica.

Secondo Marchi, lo Statuto ha da sempre prescritto una forma parlamentare dove i poteri dello Stato si trovavano in equilibrio in virtù del patto fondativo tra Re e Nazione, e non una forma «semplicemente costituzionale» dove invece prevaleva il potere esecutivo raccolto nelle mani del Monarca. Col passare del tempo la forma dualistica è venuta meno e il potere della Nazione è aumentato, sancendo lo strapotere della Camera. Per l'autore quindi *l'optimum* risiede nell'evitare i due estremi:

«E' l'antico insegnamento del Machiavelli che ancora oggi vive: ritorno allo Statuto, pur con quelle riforme che sono necessarie, ritorno per cui sia fatto il posto per ciascuna cosa ed ogni cosa sia al suo posto e si stabilisca quell'equilibrio dei poteri, dato il quale, se è reso impossibile il riaffermarsi del parlamentarismo, caratterizzato dal capriccioso predominio delle maggioranze delle Camere sugli altri poteri dello Stato, vien reso del pari impossibile l'assoluto predominio sui medesimi del potere

¹ Ivi, pag. 205.

² T. Marchi, *Lo Statuto Albertino e il suo sviluppo storico*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 18 (1926), parte 1, pag. 188.

³ Ivi, pag. 187.

⁴ Ivi, pag. 197.

esecutivo; quell'equilibrio che è nello spirito e nella lettera dello Statuto.»¹.

E' sconsigliabile ottenere questo ri-assetto della costituzione tramite l'approvazione di «riforme scritte», per questo i cambiamenti del Parlamento, anche se solo marginali, risultano una possibilità alquanto remota. Al contrario, conclude Marchi, per contrastare il 'parlamentarismo' si deve agire sulla prassi, su quell'insieme di «norme di costume, di morale, di correttezza costituzionale», elementi «mobili, non fissi», che modificandosi possono «ringiovanire» la Costituzione stessa e non comprometterne il cammino.

Il gennaio 1925 è un mese fatidico per le sorti del governo Mussolini e per quelle dell'Italia intera. Infatti già il 3 gennaio, il Presidente del Consiglio pronuncia alla Camera il suo famoso discorso in cui si assume esplicitamente «la responsabilità politica, morale e storica» del delitto Matteotti e delle sue conseguenze, imprimendo una svolta autoritaria al regime fascista.

Le nuove circostanze rimettono al centro della scena il problema delle riforme costituzionali, funzionali, nel nuovo quadro politico, a consolidare e rafforzare ulteriormente la situazione di potere che si era venuta a creare.

Il 31 gennaio, pochi giorni dopo la prolusione di Marchi, è lo stesso Presidente del Consiglio, stavolta in via ufficiale e con tutti i crismi giuridici, a istituire una Commissione di Diciotto membri, poi definita giornalmamente Commissione dei Soloni², che affrontasse, suddivisa in due sotto-commissioni, il problema prettamente costituzionale dell'organizzazione del potere esecutivo e quello, altrettanto significativo, dell'istituzione dell'ordinamento corporativo.

La Commissione, si riunisce per circa cinque mesi e termina la sua attività a luglio.

Almeno a parole, la Commissione dei Soloni, si presenta in continuità con la Commissione dei Quindici, infatti la quasi totalità dei membri di quella prima commissione "ufficiosa" vengono riconfermati anche nella nuova Commissione. Tuttavia per quanto riguarda l'effettiva riforma dell'assetto governativo, il progetto che la Commissione dei Diciotto propone si riallaccia più chiaramente al Progetto Bianchi del 1923 che a quello ventilato nella relazione redatta da Santi Romano all'interno della Commissione dei Quindici e risalente a pochi mesi prima.

Giovanni Gentile, presidente della Commissione dei Diciotto, allega alle relazioni della Commissione un messaggio indirizzato al Duce. Gentile nota che all'interno della Commissione vi sono stati disaccordi sulle modalità per realizzare almeno i prodromi dell'ordinamento corporativo, ma una base solida di convergenza si è trovata sull'interpretazione della forma di governo, in modo da «liberare quell'antica e veneranda base costituzionale dello Stato italiano dalle soprastrutture che lentamente, nella corruzione del nostro sistema parlamentare, le si erano sovrapposte e che l'avevano poco a poco fatta servire a fini lontani dal pensiero dei fondatori»³.

In generale tutti i provvedimenti proposti dalla Commissione non mirano a «sovvertire lo Stato italiano sorto dalla rivoluzione del Risorgimento»⁴, ma a riordinarlo, poiché non solo è necessario attuare una sorta di programma strettamente neo-sonniniano (che prevede di

¹ Ivi, pag. 206.

² Ricoprodo la carica di arconte, il greco Solone aveva fornito alla città di Atene una nuova costituzione su base censitaria che permetteva anche alle classi più povere di partecipare alle vita politica della città.

³ G. Gentile, *A.S.E. l'on. Benito Mussolini Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Relazioni e proposte della commissione presidenziale per lo studio delle riforme costituzionali*, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, Provveditorato generale dello Stato, 1925, pag. 9.

⁴ Ivi, pag. 8.

«restaurare l'indipendenza del potere esecutivo dal legislativo assicurando le funzioni legittime di entrambi; ordinare perciò a maggiore unità ed efficienza il potere esecutivo, come diretta emanazione della sovranità del Re [...]; restituire le due Camere, singolarmente e complessivamente, alla loro originaria e giusta fisionomia e attività di organi integrativi della sovranità nella sola funzione legislativa »¹), ma è anche opportuno adeguare la Carta costituzionale alla «struttura reale del Paese» dove il cittadino non conta più come tale, ma si trova inserito all'interno di corporazioni, sindacati, ordini professionali, associazioni di interessi specifici, e non ultimi, partiti politici.

La relazione sui rapporti fra potere esecutivo e potere legislativo è stesa materialmente dal Consigliere di Stato Domenico Barone, il quale non faceva parte della precedente commissione dei Quindici.

Secondo il relatore, il dato fattuale da cui la Commissione deve iniziare a riflettere per dispiegare la sua attività riformatrice è che «il regime parlamentare si trova proprio oggi nella sua forma [di crisi] più acuta»², crisi dovuta essenzialmente al superamento da parte dei vari organi istituzionali dei limiti giuridici che l'ordinamento ha posto loro come freno.

Detto questo Barone mette subito in chiaro, in linea con quanto già affermato da Gentile in apertura, che l'azione riformatrice della Commissione si pone un «limite pregiudiziale» che consiste essenzialmente nel:

«lasciar salvo nelle sue linee fondamentali, l'ordinamento politico vigente, dovendo le innovazioni da proporre mirare soprattutto ad integrare e correggere gl'istituti esistenti, in quanto al lume dell'esperienza si siano rivelati manchevoli, soprattutto avuto pure riguardo alle nuove esigenze del tempo nostro.»³.

La ricostruzione dell'ordinamento vigente proposta dalla Commissione è semplice e lineare. L'ordinamento costituzionale italiano trae le sue origini da una duplice fonte: lo Statuto e la consuetudine.

Lo Statuto «regola una forma di monarchia costituzionale [pura] »⁴ e «non consacra l'istituto del governo parlamentare», sebbene non lo vieti esplicitamente; dall'altra parte lo Statuto stesso ha trovato la sua integrazione nella consuetudine «la quale, sviluppando i germi in esso contenuti ha dato vita al Governo di Gabinetto parlamentare»⁵. In questa fase il governo parlamentare assume un assetto prettamente dualistico, infatti il Gabinetto deve godere della contemporanea fiducia del Re e della Camera rappresentativa⁶.

Il problema è che la consuetudine «non ha limiti definiti» e così, col passare del tempo il sistema parlamentare si è alterato, manifestando «quasi costantemente la tendenza ad un progressivo accrescimento del potere parlamentare rispetto al Governo»⁷. Sostanzialmente il governo parlamentare è degenerato in 'parlamentarismo', un assetto dove non vige più una equilibrata distribuzione dei poteri, ed è la Camera rappresentativa ad avere un ruolo

¹ Ivi, pag. 11.

² D. Barone, *Sui rapporti fra potere esecutivo e potere legislativo*, in *Relazioni e proposte della commissione presidenziale per lo studio delle riforme costituzionali*, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, Provveditorato generale dello Stato, 1925, pag. 21.

³ Ivi, pag. 22.

⁴ Ivi, pag. 24.

⁵ Ivi, pag. 26.

⁶ Ivi, pag. 29.

⁷ Ivi, pag. 28.

preminente nell'impalcatura costituzionale minando tutto l'edificio dalle fondamenta:

«il Parlamentarismo è la più grave e pericolosa degenerazione del costume politico. Esso costituisce una complessa deviazione ed usurpazione di poteri. Non è in armonia con le origini e con le ragioni storiche dei parlamenti. E' in evidente contrasto con le esigenze logiche del sistema del regime costituzionale e rappresentativo. E, quel che più rileva, è di ostacolo all'adempimento dei fini superiori dello Stato.

Nel regime parlamentare, quale soprattutto negli ultimi tempi era stato inteso, le Camere esercitano attribuzioni proprie del potere esecutivo e si sostituiscono nelle più essenziali delle sue prerogative alla Corona. Il Governo, a sua volta, usurpa le funzioni del Parlamento e si sovrappone anch'esso alla Corona, dinieganole l'esercizio di quella suprema funzione direttiva ed integratrice che è indispensabile per l'armonico coordinamento dei maggiori poteri dello Stato. »¹.

Obiettivo della Commissione è quello di porre dei limiti alla «degenerazione della consuetudine parlamentare», in modo da estirpare alla base la malerba del 'parlamentarismo' e ristabilire quell'equilibrio dei poteri che implica un rafforzamento del potere esecutivo ed un contemporaneo depotenziamento della Camera elettiva.

Le proposte avanzate dalla Commissione sono molteplici e più nebulose rispetto alle chiare premesse precedenti.

Il rafforzamento del Gabinetto implica inevitabilmente un rafforzamento della prerogativa regia con la valorizzazione del ruolo del Sovrano.

Per riconoscere alla Corona «quell'eminetissima funzione di direzione, di integrazione, di moderazione e di coordinamento, e, occorrendo anche, di decisione»², non è necessaria l'approvazione di una legge *ad hoc* e nemmeno l'istituzione di un nuovo organo quale il Consiglio Privato della Corona (già noto alla dottrina pubblicistica italiana), ma semplicemente basta riaffermare la prerogativa regia nella nomina e revoca dei ministri, rispetto alla quale la Camera dei Deputati non deve interferire, ma, al massimo, esercitare una «discreta influenza». Scartata l'adozione del sistema presidenziale e di quello direttoriale (mentre, per motivi che poi vedremo, non viene fatta menzione del regime costituzionale puro), la soluzione che si palesa è sostanzialmente una:

«la riforma non può consistere che in un ritorno allo Statuto, quale da una sana dottrina e da una discreta consuetudine era stato pure inteso e cioè un ritorno al principio per cui *non solo nella forma ma anche nella sostanza* la scelta del Gabinetto, e di conseguenza la nomina e la revoca dei ministri, compete al Sovrano, che certo deve tenere conto delle manifestazioni del Parlamento, vale a dire di ambedue le Camere, perché non può non preoccuparsi della necessità che essi anche delle Camere godano la fiducia, che per ciò normalmente li ricerca nel seno delle medesime, ma che non deve nell'oggetto sentire vincoli o limiti assoluti, tanto meno poi per quanto si riferisce alla designazione delle singole persone ed al tempo.»³.

Per quanto riguarda invece i rapporti tra Maggioranza parlamentare e Gabinetto, per rafforzare l'Esecutivo, quest'ultimo viene disancorato dalla fiducia della Camera e reso responsabile solo di fronte alla Corona: la Camera potrà continuare ad esprimere voti di fiducia sull'operato del Governo di cui il Sovrano potrà tener conto nel prendere le sue decisioni, tuttavia tali voti, non saranno vincolanti né politicamente né giuridicamente:

¹ Ivi, pag. 33-34.

² Ivi, pag. 36.

³ Ivi, pag. 39. Il corsivo non è nostro.

«Per attribuire al potere esecutivo una posizione preminente è indispensabile rafforzare la potestà regia cui esso, logicamente e giuridicamente fa capo, a quella del Gabinetto, per cui mezzo e sotto la cui responsabilità si esplica. Ciò importa rendere il Ministero dipendente dalla Corona, ma indipendente dalla Camera, nel senso di limitare le attribuzioni di essa nei suoi riguardi ad un potere di sindacato, che culmina nei voti di fiducia ed alla potestà di segnare i limiti entro i quali la sua azione si può svolgere approvando i bilanci e le riforme legislative. [...] Ne deriva che i voti di fiducia devono servire ad illuminare l'azione del Sovrano, e, naturalmente, possono anche costituire una guida. Non determinano invece un rapporto di dipendenza del Governo rispetto alla Camera. Il Ministero deve essere organo del potere della Corona, ma non del Parlamento.»¹.

Di fatto quindi si viene a configurare una forma di governo costituzionale pura, ma la Commissione, forse per mantenersi, almeno a parole, coerente con le conclusioni della precedente Commissione dei Quindici, afferma che i meccanismi appena delineati non portano l'Italia al di fuori da una forma di governo parlamentare, è questa senza dubbio la parte più "nebulosa" della relazione:

«Se per avventura si ritenesse che tale affermazione² non può non importare il disconoscimento del Governo parlamentare, la Commissione non esiterebbe a dichiarare che essa non vuole ulteriormente conservato il Governo parlamentare. Crede però essa che non sia nell'essenza del medesimo la dipendenza del Governo dalle Camere e l'annullamento del principio per cui il potere esecutivo appartiene al Re solo (art.5 dello Statuto).»³.

Nella forma di governo tracciata, la Camera rimane titolare della sola funzione legislativa, mentre il Presidente del Consiglio dei Ministri ricopre un ruolo preminente. Sebbene infatti non si debba parlare di «ministri-cancellieri, di ministri cardinali o gran visir»⁴, è chiaro che il Presidente si configura come un *primus super pares* davanti agli altri membri del Gabinetto rispetto ai quali deve avere «una vera supremazia ed esercit[are] sui medesimi un potere di alta direzione, vigilanza e coordinamento»⁵.

Riguardo alla figura del Presidente del Consiglio le riflessioni da mettere in campo sono due. E' proprio la considerazione di questa figura istituzionale che distingue i fascisti neo-sonniniani dall'originale *Torniamo allo Statuto* di Sonnino. Mentre il deputato pisano si scagliava anche contro il Primo Ministro, carica non prevista dallo Statuto, come del resto neanche il Consiglio dei Ministri, questi autori invece vedono favorevolmente la carica sia perché è coerente con la nuova conformazione partitica del sistema politico-costituzionale, sia perché attualmente il Primo ministro è lo stesso Mussolini, la personalità più eminente del partito al governo.

In secondo luogo anche Federico Quaglia⁶ sottolinea come in questa fase non vi sia dualismo conflittuale tra Sovrano e Presidente del Consiglio: il rafforzamento del primo garantisce il rafforzamento del secondo, così la condivisione di tale obiettivo riduce ai minimi termini gli attriti tra le due figure.

¹ Ivi, pag. 45-46.

² Ci si riferisce all' ultima frase della precedente citazione: «il Ministero deve essere organo del potere della Corona, ma non del Parlamento».

³ Ivi, pag. 46. La sottolineatura è nostra.

⁴ Ivi, pag. 40.

⁵ Ibidem.

⁶ F. Quaglia, *Il Re dell'Italia fascista*, opera citata, pag. 70 sgg.

L'opera dei Soloni ebbe un'accoglienza fredda da parte dell'intelligenza fascista. Al di là dei ringraziamenti di rito espressi tramite le mozioni approvate dal Gran Consiglio del Fascismo, Mussolini non solo si dissocia più o meno velatamente dalla loro opera¹, ma rileggendo e chiosando la relazione di Domenico Barone, vi appunta secche note al margine: l'atteggiamento irritato del duce è dovuto al fatto che egli, come altri gerarchi fascisti, legge nelle intenzioni del comitato di saggi l'intenzione a non voler procedere alla trasformazione radicale dello Stato. Infatti non solo quanto auspicato dalla Commissione doveva essere attuato soltanto in via di prassi, ma inoltre la situazione che si era venuta a creare dopo la marcia su Roma superava già quanto la Commissione auspicava.

Come commenterà lo storico Attilio Tamaro diversi anni dopo:

«Non vi fu alcuna conclusione originale ed esauriente. Prevalse il criterio del "ritorno allo Statuto", cioè al governo costituzionale puro. Secondo la Commissione il re avrebbe dovuto ricuperare l'intero potere esecutivo e le Camere non sarebbero state più chiamate ad accordare la loro fiducia ai ministri, né quindi ad esercitare influenza sull'indirizzo politico generale. Il primo ministro avrebbe governato in nome del re, rispondendo esclusivamente al re stesso del suo operato. Il Parlamento si sarebbe limitato a elaborare le leggi e ad approvare i bilanci. [...] La Commissione si era fatta in tal modo interprete della cosiddetta 'tendenza normalizzatrice', e non della riforma fascista. Essa si era sforzata di introdurre il fatto nuovo del fascismo nella vecchia trama dello Stato liberale del secolo XIX ed era caduta in un sistema ibrido e sicuramente non vitale. Ai Soloni era mancata la chiara visione delle inconciliabili antitesi che la dilatazione del suffragio universale faceva sorgere tra l'essenziale unità dello Stato e l'istanza dissociativa dei partiti politici. Era mancata altresì la consapevolezza del nesso sempre più stretto che lo sviluppo dell'industrialismo aveva creato tra il fatto economico e il fatto politico. Non è difficile intendere perché le conclusioni della Commissione non avessero risposto alle aspettative di Mussolini. Il quale infatti diede ordine che non se ne parlasse e che su di esse si stendesse uno spesso velo d'oblio.»².

A questo punto il problema della riforma costituzionale diventa dirimente perché, come sottolinea sul finire del 1925 il notevole messinese ex nazionalista Annibale Bianco (1898-1966), non attuare riforme per combattere il 'parlamentarismo' contraddirebbe gli originali propositi del fascismo:

« Il fascismo è sorto, anzi insorto, principalmente contro quel parlamentarismo che, nell'esautorazione quotidiana dell'autorità dello Stato, aveva ridotto la nazione italiana vergognosamente schiava di alcuni gruppi politici e di alcuni uomini, i quali, pur privi di una veste ufficiale qualsiasi, disponevano da padroni delle sorti dei governi e imponevano senza ritegno e senza freni la propria gretta, faziosa e deleteria volontà. E il fascismo ha eseguito la sua marcia su Roma appunto per sottrarre l'Italia alle grinfie del parlamentarismo, ed è stato assunto al governo, non extraparlamentarmente - come alcuni ancora pretendono - ma lottando contro il parlamentarismo dilagante e degenerante.»³.

Per Bianco spetta al Governo «prendere una serena decisione», ovvero stabilire «se il fascismo debba mantenere, trasformare o abolire il Parlamento»⁴.

Le riforme costituzionali dunque appaiono improcrastinabili ed infatti proprio tra gli ultimissimi

¹ Facciamo riferimento agli articoli *Cose a posto* e *Altre cose a posto*, pubblicati su «Il popolo d'Italia» rispettivamente l'1 e il 2 ottobre 1925.

² A. Tamaro, *Venti anni di storia*, vol. II, Roma, G. Volpe, 1972, pag. 103-104.

³ A. Bianco, *Parlamentarismo*, in «Rivista di Milano», 9 (1926), n.127, pag. 190.

⁴ Ibidem.

giorni del 1925 ed i primi giorni del 1926 avrà inizio l'effettiva opera riformatrice del regime fascista.

5.2.3 Le «leggi fascistissime» di contenuto costituzionale: la nascita del 'governo fascista'

Tra il dicembre 1925 e il dicembre 1928 il governo Mussolini, con l'apporto fondamentale del guardasigilli Alfredo Rocco, vara quattro "leggi fascistissime" che, per il loro contenuto, modificano profondamente la realtà statutaria che formalmente era rimasta in vita fino a quel periodo. In una prima fase vengono emanate la legge n.2263 del 24 dicembre 1925 sulle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo e la legge n.100 del 31 gennaio 1926 sulle facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche: due leggi che rafforzano il potere esecutivo a scapito del legislativo, facendo del Presidente del Consiglio, da ora in poi definito «Primo Ministro e Segretario di Stato» il perno dell'intero sistema, in quanto responsabile «dell'indirizzo generale politico del Governo»¹. In una fase successiva invece vengono approvate la legge n.1029 del 17 maggio 1928, che introduce una nuova riforma elettorale "plebiscitaria" e modifica il concetto di rappresentanza politica, ed infine la legge n.2693 del 9 dicembre 1928 che predispone la costituzionalizzazione del Gran Consiglio del fascismo.

Dal punto di vista lessicale in questo frangente si stenta a trovare una definizione "scientifica" della nuova forma di governo: infatti non solo lo stesso Rocco esita a dare una definizione del nuovo assetto istituzionale, ma tra i vari commentatori sorge anche il dubbio, fino alla costituzionalizzazione del Gran Consiglio, della effettiva cessazione del regime parlamentare. Sarà a partire dagli anni Trenta che i giuristi potranno tornare a riflettere sul problema della forma di governo e a fornire una loro interpretazione del nuovo regime più o meno innovativa, accompagnata da opportuni sintagmi lessicali. Tuttavia già a questa altezza vengono gettate le basi per le future considerazioni sulla forma di governo.

Dalle riflessioni del periodo su quello che per ora viene indicato molto generalmente come 'governo fascista' emergono chiaramente alcuni concetti-chiave: le motivazioni contro il 'parlamentarismo' che muovono i legislatori fascisti; la nozione di "indirizzo politico", che permette sostanzialmente alla retorica governativa di continuare a distinguere nettamente la nuova forma di governo italiana dalla 'costituzionale pura' o 'cancellierato' che dir si voglia; i prodromi di una concezione della rappresentanza che si stacca sempre di più dal momento elettorale e dunque dalla classica rappresentanza parlamentare liberale. Analizziamo rapidamente i punti salienti delle quattro leggi in modo da evidenziare questi concetti chiave.

Il disegno di legge, che poi prenderà forma definitiva nella legge n.2263 del 24 dicembre 1925 sulle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo, ha un iter parlamentare velocissimo. Esso verrà presentato alla Camera dal guardasigilli Rocco il 18 novembre, discusso brevemente in seno agli Uffici², anche grazie alla relazione redatta il 27 novembre da Balbino Giuliano, e poi

¹ Parole dell'art.2 comma 1 della legge 24 dicembre 1925, n.2263.

² Uno dei primissimi atti della Camera eletta con la legge Acerbo fu quello di abrogare la riforma regolamentare varata nel 1920. Nella seduta del 29 maggio del 1924, fu approvata una mozione firmata da Dino Grandi con la quale si stabiliva la soppressione delle Commissioni permanenti e dei Gruppi Parlamentari e si faceva ritorno al vecchio sistema degli Uffici.

verrà approvato, senza dibattito in aula, il 28 dello stesso mese. Al Senato il provvedimento giunge il 4 dicembre e viene approvato il 19 del mese corrente dopo un breve dibattito in Aula. Alla vigilia di Natale del 1925 il disegno di legge diventa vigente.

L'art. 1 della legge dà svolgimento all'art. 5 dello Statuto. Si esplicitano due momenti distinti della funzione governativa: mentre il Re rimane titolare del potere esecutivo, tale potere è esercitato dal monarca stesso «per mezzo del suo Governo». Il «Governo del Re» è costituito dal Presidente del Consiglio, che da ora in avanti verrà indicato come «Primo Ministro Segretario di Stato» e dai Ministri.

In base all'art. 2 della legge spetta al Re nominare e revocare il Primo Ministro, il quale è responsabile solo verso il Monarca «dell'indirizzo generale politico del governo». Sebbene l'articolo non ne faccia menzione esplicita, di fatto la Camera non legittimerà più il Ministero attraverso il rapporto di fiducia. Si tratta di un'arma a doppio taglio, poiché l'Esecutivo risulta sì svincolato dalla maggioranza parlamentare, ma il Capo del Governo è sostanzialmente «ostaggio del Re», aspetto che ovviamente tutta la retorica fascista negherà con forza, ma a cui tenderà di porre rimedio con la successiva legge sul Gran Consiglio del 1928.

L'art. 3 sancisce la superiorità del Capo del Governo rispetto agli altri Ministri i quali non contribuiscono più alla determinazione dell'indirizzo politico del Governo: la collegialità del Gabinetto viene meno e per Roberto Martucci¹ il Primo ministro diventa effettivamente un *primus super pares*, una figura che ricorderebbe il Premier britannico, se fosse presente ancora il rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento, ma che di fatto è sempre più simile ad un Cancelliere, perché, come stabilisce anche l'art. 4, egli può assumere la direzione di più Ministeri, delegando parte delle attribuzioni degli stessi alla figura del Sottosegretario di Stato. La superiorità dell'Esecutivo sul Legislativo è riscontrabile anche dai rapporti tra il Capo del Governo e le due Camere: egli può inficiarne l'autonomia non solo dando l'assenso all'ordine del giorno (art.6, comma 1), ma anche modificando l'iter legislativo per la presentazione delle proposte di legge governative (art.6 comma 2 e successivi).

La *ratio* della legge viene ribadita dalle relazioni dello stesso Rocco ai due rami del Parlamento e da Balbino Giuliano (1879-1958), futuro ministro dell'Istruzione, estensore alla Camera della relazione sul progetto di legge.

Per Rocco il disegno di legge, sebbene abbia «carattere e portata costituzionale», è volto «più che a rinnovare profondamente, a consacrare o consolidare consuetudini già introdotte nella pratica costituzionale italiana»². Il provvedimento mira a disciplinare la posizione del Presidente del Consiglio, emersa dopo l'introduzione del regime parlamentare, (che, è bene ricordarlo, «rapidamente si sovrappose, superando la lettera e lo spirito dello Statuto, al regime semplicemente costituzionale»³) e che ha goduto di fortune alterne durante la storia costituzionale italiana: «preminente e decisiva in taluni periodi e con taluni uomini», «incerta e scialba in altri periodi», specialmente dopo l'introduzione della rappresentanza proporzionale, quando ogni Ministro, invece che seguire le coordinate del Presidente stesso, seguiva gli ordini che provenivano dal proprio partito, causando «la paralisi dell'azione di governo propriamente detta»⁴. Il fascismo intende restaurare «quella tradizione costituzionale italiana interrotta nel 1919», costituzionalizzando quel rafforzamento che la figura del Primo Ministro ha acquisito

¹ R. Martucci, *Storia costituzionale italiana*, opera citata, pag.210.

² A. Rocco, *Legge sulle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo Primo Ministro Segretario di Stato*, in *Scritti e discorsi politici*, vol. III, *La formazione dello Stato fascista (1925-1934)*, pag. 919.

³ Ibidem.

⁴ Ivi, pag. 921.

nell'ultimo triennio.

«I rapporti del Governo di fronte alla Corona restano quali sono definiti dallo Statuto»¹: il Re in quanto irresponsabile esercita il potere esecutivo indirettamente tramite il suo Governo: in virtù di ciò è libero di nominare e revocare i suoi ministri. Ancora una volta non si fa nessun accenno al rapporto di fiducia tra maggioranza parlamentare e ministri.

Anche per quanto riguarda i rapporti tra Primo ministro e Ministri essi «restano egualmente stabiliti dalla tradizione e dal decreto del 1901, seppure sono precisati con qualche maggiore energia»²: il Primo ministro non è più soltanto un *primus inter pares*, ma «per quel che riguarda l'indirizzo generale politico del Governo, è il tramite tra i ministri e il Re»³. Infatti Rocco specifica:

«Ciò che concerne l'indirizzo generale del Governo è materia riservata al primo ministro, ed egli ne risponde direttamente e personalmente verso il Re. In questa configurazione giuridica, l'organo che riduce ad unità l'azione dei ministri è il primo ministro, non il Consiglio dei ministri.»⁴.

Laconico invece il passaggio che Rocco dedica ai rapporti tra Capo del governo e Parlamento: «essi sono di carattere essenzialmente politico e sfuggono ad una definizione legislativa. Il disegno di legge non la tenta neppure e si limita a dettare nell'art.6 qualche norma per rafforzare la posizione del Gabinetto e difenderlo contro l'abuso delle discussioni meramente politiche e i tranelli delle questioni procedurali.»⁵.

Conclude Rocco:

«Con questo disegno di legge la figura del Capo del Governo italiano prende contorni precisi e, di fronte a tutti i tipi di primi ministri conosciuti in altri paesi, autonoma ed originale. Il Capo del Governo italiano non è infatti il ministro di uno Stato semplicemente costituzionale, come la repubblica degli Stati Uniti d'America o l'antico Impero germanico. In questi regimi, il Capo dello Stato è anche Capo del Governo, perché esercita *personalmente* il potere esecutivo, e i suoi ministri sono semplici esecutori della sua volontà, suoi collaboratori diretti. Si errerebbe perciò gravemente parlando di 'Cancellierato'. Il cancelliere germanico non era che il ministro unico di un Capo di Stato governante direttamente; i suoi poteri erano *in fatto* estesissimi, ma *in diritto* nulli, perché tutti appartenevano all'Imperatore. Ma il Capo del Governo italiano non è neppure con assoluta precisione il presidente Consiglio di uno Stato puramente parlamentare, come l'Inghilterra o Francia, o la Repubblica imperiale tedesca. In questi Stati il Capo del Governo è soltanto il mandatario della maggioranza parlamentare, che riceve una investitura formale dal Capo dello Stato. Il nostro primo ministro è il Capo riconosciuto di ingenti forze politiche, economiche, morali esistenti nel Paese e rappresentate nel Parlamento, la valutazione della cui importanza è rimessa alla decisione del Sovrano.»⁶.

La relazione di Balbino Giuliano invece insiste sul fatto che la «degenerazione democratica del liberalismo » aveva danneggiato la figura del Presidente del Consiglio e contemporaneamente «nemmeno la persona augusta del Re era risparmiata da questa folle ideologia democratica»⁷,

¹ Ivi, pag. 922.

² Ivi, pag. 923.

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

⁶ Ivi, pag. 924-925. La sottolineatura è nostra.

⁷ Camera dei Deputati, *Atti parlamentari. Documenti*, legislatura XXVII, sessione 1924-25, n.621-A, pag. 3.

tanto che anche i liberali più tradizionalisti si erano convinti della necessità di «sostituire alla Maestà del Re la Maestà del Parlamento» e che «il Re non potesse ormai essere più che il sublime Notaio del Parlamento, e non avere altro compito che quello di raccogliere e registrare il mutevole pensiero della Camera, nonché le designazioni degli uomini, ai quali la Camera intendeva successivamente dare l'incarico di eseguire la sua sovrana volontà»¹. Il provvedimento punta ad assicurare «al Governo quella distinzione e autonomia che gli è necessaria rispetto al Parlamento» e al Capo del Governo garantisce la «distinzione e autonomia che gli è necessaria rispetto al collegio dei Ministri»². Più in generale il provvedimento stesso restituisce al Re ciò che costituzionalmente gli spetta:

«[il provvedimento] è anzitutto e soprattutto un ritorno allo Statuto: ritorno in quel solo senso che è possibile nella storia, nel senso cioè di affermazione del suo intimo valore, e di sviluppo del suo contenuto ideale. In perfetta conformità allo Statuto, la legge riafferma la responsabilità del Governo verso il Re, e unicamente verso il Re. [...] Ringraziamo il Governo di questa legge che riafferma, contro la democratica degenerazione del costume parlamentare, la statutaria libertà perfetta, che per grazia di Dio spetta al Re, di interpretare nella sua illuminata sapienza la volontà della Nazione, e creare la continuità dell'accordo fra il suo Governo ed il Parlamento.»³.

Per quanto riguarda la forma di governo Giuliano ribadisce la linea di Rocco: il Primo ministro non è assimilabile al Cancelliere che è invece «ministro unico di un Capo di Stato governante direttamente», ma piuttosto si configura come «espressione limpida e precisa di questa rinnovata coscienza politica latina, che concepisce l'ordinamento statale, come dialettica armonia della realtà della vita e dei suoi valori»⁴.

Neanche Giuliano fa un ulteriore accenno alla questione della forma di governo. Si tratta di un tema rilevante anche perché il progetto di legge tace sul punto più importante: non abolendo formalmente l'articolo 67⁵ dello Statuto, detto che ai sensi dell'articolo 2 della legge, il Sovrano nominerà, revocherà e manterrà in carica il Capo del Governo ed i Ministri (su proposta di quest'ultimo), chi influenzerà le sue scelte? Se il Sovrano prendesse autonomamente le sue decisioni saremmo di fronte ad una forma 'costituzionale pura' e Capo del Governo e Ministri diverrebbero strumenti della volontà del Re: Rocco però nega questa possibilità proprio perché ciò significherebbe assegnare al Sovrano il potere di indirizzo politico. Se invece il Sovrano verrà semplicemente influenzato dalla Camera saremmo di fronte ad un governo parlamentare di natura dualistica; qualora invece il Sovrano fosse costretto a registrare in modo notarile le decisioni dell'Assemblea saremmo addirittura davanti ad una forma di governo parlamentare degenerato, il 'parlamentarismo'. Nel dibattito al Senato Gaetano Mosca individua addirittura un altro fattore che potrebbe influenzare e limitare le scelte del Sovrano, portando l'ordinamento giuridico italiano al di fuori di ogni schema classificatorio conosciuto e soprattutto di ogni legalità costituzionale:

«Fin'ora il Governo monarchico rappresentativo si è svolto in Europa secondo due tipi diversi; quello

¹ Ibidem.

² Ivi, pag. 4.

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

⁵ L'articolo 67 dello Statuto recita: «I Ministri sono responsabili. Le Leggi e gli Atti del Governo non hanno vigore, se non sono muniti della firma di un Ministro». In questo contesto dall'articolo si deduce la responsabilità politica del Ministero dei confronti della Camera dei Deputati.

cosiddetto parlamentare e quello costituzionale. Quale è la differenza capitale, fondamentale tra queste due forme? Nel Governo parlamentare il Gabinetto è collettivamente responsabile davanti al Parlamento e davanti al Re, e, una volta perduta la fiducia del Parlamento, in generale, suole presentare le sue dimissioni. Nel Governo costituzionale invece basta che il capo del potere esecutivo abbia la fiducia del Sovrano: se il Capo del Governo propone una legge e il Parlamento la respinge, la proposta non diventa legge, ma egli resta al Governo lo stesso fino a quando gode la fiducia del Capo dello Stato. Ora, se oggi ci si dicesse chiaramente che al governo parlamentare viene surrogato il governo costituzionale, ammetto che si potrebbe discutere seriamente la proposta. Ma invece è detto espressamente nella relazione che accompagna il disegno di legge che il Capo del Governo non corrisponde all'antico Cancelliere germanico e che non resta perciò al potere finché piaccia al Re di farvelo restare. Ed è detto pure che il 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 fino a quando questo complesso di forze economiche politiche e morali che sosteneva il Gabinetto, e che qualche volta lo disfaceva, si manifestava coi voti del parlamento, la cosa era chiara. Ma se questo complesso di forze non è più rappresentato dal Parlamento, allora ci si domanda: da chi è rappresentato? In fondo 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. Tutto questo sarebbe un rebus indecifrabile se non si sapesse leggere attraverso le righe della relazione e del disegno di legge.»¹.

La replica di Rocco è sibillina: egli nega che il Re non abbia libertà di scelta e al contempo evita di paragonare il futuro assetto italiano alle due forme estreme ovvero la 'costituzionale pura', dove il potere decisionale del Sovrano sarebbe troppo elevato e nullo quello del Capo del Governo, e la parlamentare degenerata (che lui però definisce semplicemente 'parlamentare') dove al contempo la prerogativa regia e di conseguenza anche il ruolo del Primo Ministro verrebbero ridimensionate a fronte dello strapotere della Camera:

«Non è affatto vero, come diceva l'onorevole Senatore 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. Dunque questo disegno di legge non consacra il governo parlamentare nel senso stretto e tradizionale della parola, il governo cioè in cui la sovranità sia tutta quanta concentrata nella Camera elettiva, ma neanche il governo costituzionale puro in cui il potere esecutivo sia tutto nelle mani del capo dello Stato, che l'esercita direttamente, con l'aiuto di ministri da lui liberamente scelti salvo il controllo della Camera; e meno che mai un governo assoluto, in cui il Sovrano concentra in sé tutti i poteri e li esercita senza controlli di sorta.

Io non sono amico delle definizioni e credo pericolosissimo darne in questa materia. Non definirò pertanto il regime che uscirà dalla nuova legislazione fascista. E' un tipo di Governo creato dal nostro spirito, dalle nostre esigenze, dalla nostra pratica. Altri paesi l'imiteranno forse perché la decadenza del regime parlamentare come puro dominio della Camera elettiva, è un fenomeno generale in Europa.»².

Se si ammette ancora la vigenza dell'articolo 67 dello Statuto, sul tappeto rimarrebbe in teoria l'opzione di una generica forma parlamentare dualistica, "corretta" però dalla notevole rilevanza rivestita dal Primo Ministro, in quanto unico depositario dell'indirizzo politico. Rocco non vuole definire questo assetto, ma alcuni dei successivi commentatori della legge (prima della costituzionalizzazione del Gran Consiglio) non esiteranno a considerarlo ancora un

¹ G. Mosca, *Prerogative del Capo del Governo*, in *Partiti e Sindacati nella crisi del regime parlamentare*, Bari, Laterza, 1949, pag. 280-281-282. La sottolineatura è nostra.

² A. Rocco, *Discorso al Senato del Regno*, in *Scritti e discorsi politici*, vol. III, *La formazione dello Stato fascista (1925-1934)*, pag. 928-929.

assetto parlamentare¹.

In effetti se le cose stessero veramente così, la forma di governo delineata non sarebbe molto distante da quella auspicata dalla Commissione dei Quindici, fatto salvo il principio della collegialità del Gabinetto.

Il sostituto procuratore del Re Luigi Ricciardelli, commentando la legge nel corso del 1926 apprezza il nuovo ordine istituzionale, ma sostiene che il Governo «è precisa emanazione del Sovrano, cui viene rivendicato un siffatto diritto riconosciuto dallo Statuto» e conclude che ciò «non significa che il Governo non seguiti ad essere parlamentare»².

L'anno successivo Vincenzo Montulli in una sua monografia sul Primo Ministro afferma che la responsabilità del Gabinetto verso la Camera è tutt'ora vigente e ciò è deducibile sia dalle relazioni di Rocco, sia dal fatto che la legge sul Capo del Governo non nega espressamente l'istituto.

Tutt'al più è concesso parlare di responsabilità politica «imperfetta» e di deviazione del governo parlamentare verso il costituzionale ma «l'essenza rimane» poiché «quando la Camera avrà manifestato in più occasioni il suo pensiero sul mutamento dell'indirizzo politico, e quindi sulla persona che lo determina, avrà segnato al Sovrano la norma che dovrà seguire»³. Infatti «voler mantenere il Primo Ministro quando la Camera ripetutamente abbia manifestato il suo dissenso non sarebbe giusto né prudente»⁴.

Dello stesso avviso anche Giuseppe Maranini. Non si può parlare della fine del regime parlamentare perché «il legislatore avrebbe dovuto dichiarare espressamente la sua volontà di sopprimere la responsabilità ministeriale di fronte al Parlamento. Non avendolo fatto, l'articolo 67 conserva intero il suo valore, quale esso emerge dal complesso della carta albertina»⁵.

La posizione forse più chiara è quella espressa da Rosario Purpura in un articolo del 1928: la legge sul Capo del Governo «non segna la fine del sistema parlamentare, ma semplicemente di quella forma degenerata di esso che era il parlamentarismo, mentre dall'altra parte non consacra un regime puramente costituzionale.»⁶.

In realtà, parafrasando le parole di Mosca, questi autori, non avevano saputo “leggere tra le righe” degli scritti di Rocco. Infatti tutto il loro ragionamento si basa sulla continua vigenza dell'articolo 67 dello Statuto, ma costoro sottovalutano il fatto che la stessa carta albertina stava venendo demolita pezzo per pezzo dal legislatore fascista. Lo stesso Rocco infatti in un articolo su «Politica» dell'ottobre 1926 invita a considerare la nuova forma di governo nella più ampia cornice della «trasformazione dello Stato».

Lo Stato liberale descritto da Rocco è uno stato «agnostico»: non solo non si pone dei fini da raggiungere, ma non si presenta nemmeno come stato sovrano perché «non avendo una sua idea da imporre, diviene il campo aperto alle lotte di tutte le correnti e di tutte le forze che esistono nel Paese»⁷. In esso «i partiti, le organizzazioni sindacali, la stampa erano venuti costituendo altrettanti Stati nello Stato, creando una condizione di cose divenute in ultimo

¹ E. Rotelli, *La presidenza del Consiglio dei Ministri*, opera citata, pag. 315 sgg.

² L. Ricciardelli, *Il Capo del Governo nel diritto positivo italiano*, Santa Maria Capua Vetere, Cavotta, 1926, pag. 25.

³ V. Montulli, *Il Primo Ministro nel nuovo diritto italiano*, Piacenza, Tip. Edit. Porta, 1927, pag. 67

⁴ Ivi, pag. 70-71.

⁵ G. Maranini, *La divisione dei poteri e la riforma costituzionale*, La Nuova Italia, Venezia, 1928, pag. 83-84.

⁶ R. Purpura, *Il Primo Ministro nell'ordinamento positivo italiano*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 20 (1928), parte 1, pag. 125.

⁷ A. Rocco, *La trasformazione dello Stato*, in «Politica», LXXV (1926), pag. 34

veramente intollerabile, per cui nella Nazione tutti comandavano, meno che lo Stato»¹. Sul piano costituzionale ciò corrisponde allo «sfrenato regime parlamentare», all'«onnipotenza della Camera elettiva» ai danni dell'Esecutivo, dal momento che i singoli Ministri rispondono esclusivamente agli interessi del particolare gruppo che rappresentano.

Lo Stato fascista invece è uno Stato sovrano ed uno Stato con una visione teleologica giacché ha fini ben precisi, «ha la sua morale, la sua religione, la sua missione politica nel mondo, la sua funzione di giustizia sociale, infine il suo compito economico»². Esso «realizza al massimo della potenza e della coesione l'organizzazione giuridica della Società»³.

Per dare corpo a tale visione è necessario fornire allo Stato «lo strumento indispensabile per adempiere alla sua missione»⁴. In questo senso è il Primo Ministro, rafforzato dalla nuova legislazione, a fissare i fini dello Stato e a metterli in pratica tramite la funzione di indirizzo politico. Si capisce come in questo meccanismo non ci sia posto per la Camera elettiva e per un eventuale rapporto di fiducia tra maggioranza e Ministero:

«La legge sui poteri e le attribuzioni del Capo del Governo, concentrando la direzione del Governo nelle mani del Primo Ministro e dando a questo la somma dei poteri e delle responsabilità, costituisce un altro contributo al rafforzamento del Potere Esecutivo la cui azione, divenuta omogenea e unitaria, è anche necessariamente più efficace. Si pone termine così al Governo fatto a compartimenti stagni, proprio del regime parlamentare, in cui ogni Ministro rappresentando una propria forza, un proprio gruppo e particolari interessi economici e politici tendeva a fare nel Governo la propria politica. Ma il significato più profondo della legge sui poteri del Capo del Governo sta nell'aver svincolato, con formale disposizione di legge, il Governo dalla dipendenza del Parlamento, riconsacrando il principio, già contenuto nello Statuto ma per lunga tradizione dimenticato, che il Governo del Re è emanazione del Potere Regio e non già del Parlamento, e deve godere la fiducia del Re, interprete fedele delle necessità della Nazione.⁵».

Il 'governo fascista' non poteva configurarsi come 'costituzionale puro' proprio per la facoltà di indirizzo politico che il Primo ministro, a differenza del Cancelliere, deteneva, ma la forma di governo italiana non si poteva assimilare ad una forma di 'governo parlamentare' retamente intesa o tantomeno degenerata, proprio perché il Governo risultava svincolato dal Parlamento: nella concezione di Rocco quindi l'articolo 67 dello Statuto risultava sostanzialmente abrogato o semplicemente superato dagli eventi. *Mutatis mutandis*, nonostante le schermaglie retoriche, il detto ed il non detto, la concezione sostanziale di Rocco della nuova forma di governo non si discosta molto da quella palesata dalla Commissione dei Diciotto.

I primi istituti a cadere nell'oblio erano stati dunque la responsabilità ministeriale nei confronti della Camera e la collegialità del Gabinetto. Tuttavia sorte non migliore sarebbe toccata al principio della separazione dei poteri, anch'esso desumibile dalla Carta, ma destinato ad essere "razionalizzato" dalla legge n.100 del 31 gennaio 1926.

Il disegno di legge governativo viene presentato alla Camera il 26 maggio 1925, dibattuto nella seconda tornata di sabato 20 giugno, in una discussione «abbastanza scolorita»⁶ anche a causa delle defezioni degli aventiniani, e poi approvato. Il Senato non apporta modifiche al disegno di

¹ Ivi, pag. 47.

² Ivi, pag. 37.

³ Ivi, pag. 36.

⁴ Ivi, pag. 39.

⁵ Ivi, pag. 46. La sottolineatura è nostra.

⁶ I. Scotti, *Il fascismo e la Camera dei Deputati*, opera citata, pag. 138.

legge e lo approva il 14 dicembre 1925.

Secondo la *ratio* del provvedimento, enunciata ancora una volta nelle relazioni di Rocco, «il principio della separazione dei poteri che è certo fondamentale nell'ordinamento dello Stato moderno, non è però assoluto ed inderogabile»¹, infatti nella pratica funzioni amministrative sono affidate ad organi del potere giudiziario, mentre funzioni legislative sono affidate ad organi amministrativi, cioè ad organi del potere esecutivo. Questa prassi viene giustificata dalla dottrina in base alla distinzione fra *leggi in senso sostanziale* e *leggi in senso formale*:

«Le prime sono costituite dalle norme giuridiche senza aver riguardo all'organo da cui derivano, e comprendono perciò così le leggi del Parlamento, come le leggi emanate dal potere esecutivo.

Le leggi in senso formale sono invece gli atti del Parlamento, contengano o non contengano norme giuridiche, siano cioè sostanzialmente leggi o atti amministrativi, come ad esempio la legge del bilancio. Vi sono, pertanto leggi che sono tali in senso sostanziale e formale; leggi che sono tali in senso sostanziale, e leggi che sono tali solo in senso formale.»².

Secondo lo Statuto Albertino, il potere esecutivo può emanare soltanto leggi in senso sostanziale (decreti legge e decreti legislativi), le quali però non possono in alcun modo derogare alle leggi formali emanate dal Parlamento in virtù della posizione subordinata dell'Esecutivo nei confronti del Legislativo. Il disegno di legge si propone di razionalizzare questo meccanismo andando a disciplinare «in modo organico e completo la materia delle leggi in senso sostanziale soltanto, la facoltà cioè del governo di emanare norme giuridiche»³. Infatti in quel particolare periodo storico il problema della proliferazione dei decreti-legge era diventato rilevantissimo. Il Governo non poteva fare a meno di legiferare per decreto in seguito alla moltiplicazione delle funzioni dello Stato e all'accelerato sviluppo demografico, economico e politico del paese, tuttavia secondo l'ottica fascista quello che si poteva fare era facilitare il lavoro del Parlamento, evitando che mansioni come la conversione dei decreti in legge "ingolfasse" definitivamente l'attività dell'assemblea.

La legge però va oltre questo assunto, prevedendo che il Governo possa emanare «regolamenti indipendenti» o «regolamenti di organizzazione» per disciplinare sia l'organizzazione dello Stato che quella degli enti autarchici (eccetto comuni, province, università e istituzioni pubbliche di beneficenza considerate enti autarchici maggiori). Inoltre il Governo può emanare atti aventi forza di legge nei casi si tratti di dare esecuzione a trattati internazionali (a meno che non fossero implicate variazioni nel territorio dello Stato) o qualora lo richiedano situazioni di urgente necessità per la difesa dello Stato, per la tutela dell'ordine pubblico, della sanità, della finanza, dell'economia.

Nonostante l'intero provvedimento venga presentato come un provvedimento normalizzatore, in realtà esso attribuisce enormi poteri all'Esecutivo e di certo compromette ulteriormente la bilancia dei poteri dello Statuto Albertino. Basta pensare alla sola possibilità che i decreti-legge possono essere convertiti in legge entro due anni dalla loro emanazione, diventando delle vere e proprie "leggi provvisorie": in sostanza il Governo può sostituirsi completamente al Parlamento.

Dal punto di vista della forma di governo, le due leggi presentate intendevano combattere il

¹ A. Rocco, *Legge sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche*, in *Scritti e discorsi politici*, vol. III, *La formazione dello Stato fascista (1925-1934)*, pag. 869.

² Ivi, pag. 870.

³ Ivi, pag. 871.

predominio della Camera cioè il 'parlamentarismo', però adesso l'osservatore imparziale avrebbe invece visto il Governo fare la parte del dominatore all'interno dell'impalcatura statale. Quella che prevale invece è la visione di parte. Panunzio definisce le due leggi «leggi di instaurazione» che costituiscono «un grandioso monumento di legislazione rivoluzionaria»¹. Per Vincenzo Miceli invece entrambe le leggi «apparentemente sono una rivoluzione, ma nel fatto sono una benefica reazione contro gli abusi del Parlamento e della Camera soprattutto»². Le leggi del 1925 e del 1926 sono funzionali al potenziamento della compagine governativa, mentre le leggi del 1928 invece punteranno a depotenziare e quasi ad annullare la Camera elettiva.

La legge n.1029 del 17 maggio 1928 mira a riformare la rappresentanza politica, inserendo nuovi meccanismi elettorali.

Tra la fine del 1927 e l'inizio del 1928 all'interno del Gran Consiglio si discutono varie proposte alternative di riforme delle rappresentanza che vedono contrapporsi i "corporativisti intransigenti" agli "anti-corporativisti"³. La linea filo-corporativa viene sconfitta e si opta per una riforma meno radicale che non precluda una futura evoluzione corporativa dell'ordinamento giuridico, ma che al momento garantisca un forte consenso di tipo plebiscitario al regime fascista⁴.

Rocco presenta il disegno di legge alla Camera il 27 febbraio 1928; esso poi sarà approvato con una schiacciante maggioranza il 16 marzo. Al Senato invece il provvedimento viene presentato il 12 maggio e, nonostante l'opposizione vivace di alcuni senatori che rende addirittura necessario un intervento in prima persona di Mussolini, il progetto diverrà legge ufficiale dello Stato.

La legge prevede la riduzione a 400 del numero dei deputati e la costituzione di un unico collegio nazionale (art.1). Secondo l'art. 2 l'elezione si sarebbe svolta in tre fasi successive: nella prima fase determinati enti indicati dalla legge stessa (articoli 3 e 4) propongono un numero variabile di candidati (800 i sindacati legalmente riconosciuti, 200 tutti gli altri enti); nella seconda fase il Gran Consiglio stila una lista di 400 nominativi scegliendoli fra quelli indicati dai vari enti e, se necessario, aggiungendo altri candidati rilevanti; infine nell'ultima fase, la lista compilata dal Gran Consiglio viene sottoposta al giudizio dei cittadini che l'avrebbero respinta in blocco o approvata, determinando così l'elezione di tutti i candidati. Qualora la lista fosse stata respinta le elezioni sarebbero state ripetute e sarebbero state ammesse liste concorrenti, emanazione di associazioni e organizzazioni con almeno 5000 soci (art.8). Infine secondo l'art. 10 l'elettorato attivo è riservato ai cittadini maschi, aventi diritto di voto in quanto lavoratori, pensionati, pubblici dipendenti o membri del Clero cattolico.

La logica del provvedimento viene esposta ancora una volta da Rocco in una relazione alla Camera del 27 febbraio: si tratta di una relazione che, rispetto alle altre, mostra chiaramente una forte impronta ideologica.

Secondo Rocco il sistema elettorale vigente non è più adeguato alla realtà del paese dal momento che non tiene conto dell'ingresso dei sindacati nella vita dello Stato in seguito alla legge n.563 del 3 aprile 1926⁵.

¹ S. Panunzio, *La legislazione rivoluzionaria*, in «La Gazzetta di Puglia», 11 dicembre 1925.

² V. Miceli, *Il Primo Ministro*, in «Critica fascista», 17 (1927), pag. 324.

³ F. Perfetti, *La Camera dei fasci*, opera citata, pag. 98 sgg.

⁴ R. De Felice, *Mussolini il fascista*, vol. II, opera citata, pag. 322-324.

⁵ La legge disciplina i rapporti collettivi del lavoro. Essa proibisce lo sciopero e stabilisce che solo i sindacati legalmente riconosciuti, cioè i sindacati fascisti (che già detenevano di fatto il monopolio della

Per il fascismo è necessario non costituire un «antico regime assolutista» o instaurare uno «Stato di polizia», ma creare un «regime di autorità» nel quale viga un Governo «di larghi poteri, ma fondato sulle masse», volto «per mezzo di una moltitudine di organizzazioni, a mantenere il contatto col popolo, a interpretarne i bisogni, a formare la coscienza civile e morale, a guidarlo alla sua elevazione spirituale e al suo miglioramento economico»¹. Per far ciò, un'Assemblea che, a detta di Rocco, poggia sul dogma della sovranità popolare (come succedeva nel regime demo-liberale) non è adatta:

«Il dogma della sovranità popolare infatti aveva influito non solo sul funzionamento, ma anche sulla formazione della Camera dei deputati, cioè sul sistema elettorale. Quel dogma, da un canto, faceva della Camera l'unica depositaria della sovranità, e quindi l'organo dominante nello Stato, dall'altro conduceva ad abbandonare completamente all'arbitrio delle masse la scelta dei deputati.»².

La massa non è in grado di «formare spontaneamente una propria volontà», concetto già conosciuto in epoca liberale, tuttavia Rocco sostiene che la massa non è neanche in grado di selezionare i deputati: così nel sistema liberale la scelta dei rappresentanti della nazione veniva effettuata da «pochi intriganti, autodelegatisi a guide e maestri spirituali delle masse».

Nemmeno l'affidare ai partiti la selezione dei candidati è un buon modo di designazione perché «quel compito venne assunto, in realtà, come era logico che avvenisse, dai partiti più privi di scrupoli, meno solleciti dell'interesse nazionale»³, favorendo così l'interesse partigiano su quello generale.

Il fascismo ha risolto questi problemi costruendo il suo edificio sulla sovranità statale. E' da questa dogmatica che poi dipendono come corollario le varie concezioni dell'elezione e della selezione dei rappresentanti:

«La dottrina fascista nega il dogma della sovranità popolare, che è ogni giorno smentito dalla realtà, e proclama, in sua vece, il dogma della sovranità dello Stato, organizzazione giuridica della Nazione e strumento delle sue storiche necessità. In questa dottrina il Parlamento non è fuori dello Stato; ne è invece uno degli organi fondamentali. E i deputati per conseguenza sono pure organi dello Stato. La loro scelta non può non derivare, pertanto, come conseguenza logica, da un principio astratto; deve essere regolata in concreto nel modo migliore, perché le finalità dell'istituzione siano conseguite. E, poiché la Camera dei deputati ha per primo suo compito quello di collaborare col Governo alla formazione delle leggi, facendosi interprete delle necessità e dei sentimenti dei vari gruppi sociali, che sono sì gran parte della vita nazionale, e armonizzandoli con le necessità storiche ed immanenti della vita della Nazione, è chiaro che un buon sistema elettorale deve poggiare anzitutto sul concorso delle forze organizzate del paese e deve poi garantire che gli uomini scelti a formare la Camera abbiano piena coscienza degli interessi nazionali, siano cioè uomini politici nel più elevato senso della parola.»⁴.

Secondo questa visione, al di là del ruolo degli enti che propongono le candidature, nella nuova legge elettorale sono soprattutto il Gran Consiglio del fascismo ed il corpo elettorale a giocare un ruolo determinante.

rappresentanza sindacale dopo la sottoscrizione del Patto di Palazzo Vidoni tra Confindustria e corporazioni fasciste nell'ottobre 1925), potessero stipulare contratti collettivi di lavoro.

¹ A. Rocco, *Riforma della rappresentanza politica*, in *Scritti e discorsi politici*, vol. III, *La formazione dello Stato fascista (1925-1934)*, pag. 932.

² Ibidem.

³ Ivi, pag. 933.

⁴ Ivi, pag. 934.

Il primo ha una funzione “catartica”, depurativa delle scorie politiche: selezionando esso stesso i candidati proposti dai vari enti, essi non hanno più un carattere partigiano e particolaristico ma “nazionale”. Al corpo elettorale invece spetta il compito di scegliere se approvare oppure no la lista proposta. In tal modo al cittadino si richiede semplicemente di approvare oppure no l’indirizzo politico che il regime sta segnando:

«Questa approvazione non cade e non può cadere sui singoli nomi; concerne la lista nel suo complesso, nella quale i nomi non sono che l’espressione di un indirizzo politico. E’ dunque in sostanza questo indirizzo che gli elettori sono chiamati ad approvare. [...]

L’elettore non è chiamato a fare cosa impossibile per lui; a scegliere una o più persone, che egli non conosce di cui spesso non ha mai sentito parlare. E’ chiamato a dire se l’indirizzo politico generale che il regime segue, e che trova nella lista l’espressione concreta, sia da lui approvato. E’ già abbastanza difficile, ma è certamente meno lontano dalla possibilità quello che in tal modo gli si domanda. L’elezione è ridotta perciò a una semplice espressione di consenso o di dissenso in confronto di un sistema di governo, di un indirizzo politico; espressione non impossibile a farsi anche da una persona di media levatura e di media cultura, e che si concreta in un sì o in un no.»¹.

La formula «apparentemente plebiscitaria» deve comunque essere interpretata nel modo giusto. Essa non è in alcun modo «un omaggio al principio della sovranità popolare». Infatti il diritto di voto non è concesso al cittadino in quanto tale, ma in quanto partecipante in modo attivo alla vita nazionale, soprattutto «come produttore, poi come contribuente». Inoltre il giudizio sull’indirizzo politico che si richiede all’elettore, non lo si richiede in virtù della sua supposta sovranità, ma semplicemente «per saggiare il suo stato d’animo, per mantenere cioè sempre meglio il contatto tra lo Stato e le masse ». In conclusione «negato che la sovranità risieda tutta nella Camera elettiva, si nega anche che la sovranità risieda nell’elettore»².

I concetti di elezione e rappresentanza sono completamente sovvertiti. Per i liberali l’elezione era considerata una *designazione di capacità* e nella successiva concezione democratica una *delegazione di sovranità*: nel modello fascista invece la sovranità spetta allo Stato e l’elezione ha essenzialmente il carattere di ratifica di quell’indirizzo politico che lo Stato, attraverso il Governo, intende attuare. Il deputato è ridotto ad una comparsa considerando che la Camera non potrà mai più contribuire a determinare l’indirizzo politico, ma semplicemente si troverà a ratificare quell’indirizzo politico che dettano già lo Stato ed il Governo insieme. Dall’altra parte anche il cittadino viene mortificato perché non ha più la libertà di scegliere i suoi rappresentanti, ma semplicemente dovrà scegliere se approvare o no quella linea politica concretizzata nel “listone” dei nominativi. E’ soprattutto su questo punto che si incentra la discussione del Senato³, dove si preannuncia la fine del ‘governo rappresentativo’.

Il Senatore più combattivo è il giurista Francesco Ruffini (1863-1934): prima sottoscrive insieme ad altri 42 senatori un ordine del giorno in cui si denuncia che con l’approvazione della proposta di legge «si muterebbe radicalmente quella forma di Governo rappresentativo che è sancita dallo stesso Statuto»⁴; poi ribadisce le sue convinzioni anche durante il dibattito.

Il disegno di legge è criticabile dal punto di vista formale: il Gran Consiglio, organo non

¹ Ivi, pag. 938.

² Ivi, pag. 939.

³ Per una panoramica più esaustiva si veda I. Scotti, *Il fascismo e la Camera dei Deputati*, opera citata, pag. 159 sgg.

⁴ Senato del Regno, *Atti parlamentari, Discussioni*, legislatura XXVII, sessione 1924-1928, tornata del 12 maggio 1928, pag. 10254. L’ordine del giorno tuttavia non viene approvato.

costituzionale, nomina invece coloro che faranno parte di un organo costituzionale; inoltre non è ben chiaro cosa potrebbe succedere in caso di non approvazione della lista in un clima di limitata libertà di stampa e associazione: la legge prevede una nuova competizione tra liste concorrenti, ma essa risulterebbe falsata. Le critiche più aspre però riguardano la sostanza del progetto di legge. Sebbene in linea di massima sia ammissibile una revisione dello Statuto, tale revisione deve implicare un progresso del sistema politico-costituzionale. Invece, a detta di Ruffini, il disegno di legge costituisce un passo indietro perché lede l'art. 39 dello Statuto¹: il cittadino si vede tolta una *scelta*, rimpiazzata contemporaneamente da una *proposta* e da una *ratifica* «mercé una votazione totalitaria e plebiscitaria di un'unica lista».

Tenendo sempre presente l'art. 39, il *vulnus* della proposta è ancora più profondo in quanto essa:

«ferisce in pieno il disposto di un altro articolo che - nella distinzione propugnata da alcuni pubblicisti fra articoli fondamentali e non fondamentali dello Statuto stesso - è stato dichiarato addirittura il più fondamentale; e cioè l'art. 2, di cui non è superfluo richiamare il testo preciso: "Lo Stato è retto da un Governo monarchico rappresentativo". Ove la parola *rappresentativo* nella mente di chi largì lo Statuto, nella intenzione di chi votò i plebisciti, nella interpretazione dei più autorevoli scrittori, ebbe sempre e tuttavia ha - irrefutabilmente ha - il solo significato di rappresentanza mercé una scelta libera e diretta. La quale, pertanto, costituisce un diritto non solo statutariamente garantito al popolo italiano, ma ormai da lui acquisito»².

A questo punto Mussolini è costretto a replicare. Non solo ribadisce la «pura e semplice funzione convenzionale» del suffragio universale, ma sostiene anche che in «regime di partiti» il popolo non è sovrano. La sua è una sovranità effimera, soltanto «cartacea»: durante l'elezione l'elettore non è comunque portato a compiere una scelta consapevole ma è semplicemente chiamato a «ratificare le scelte fatte dai partiti quando non sia posto dinanzi all'enorme difficoltà di scegliere un partito o un indirizzo»³. In questo senso la proposta di legge fascista semplifica nettamente la vita dell'elettore medio.

Le parole più dure del duce sono rivolte contro lo Statuto e la sua immutabilità. Esso infatti deve essere adattato alle circostanze attuali, anzi si può affermare che quella visione storica, quasi mitizzata dello Statuto, ormai sia per sempre defunta:

«Le costituzioni non sono che degli organi strumentali risultati di determinate circostanze storiche, delle quali seguono lo sviluppo, la nascita, il declino.

Ma poi, onorevoli signori, questo Statuto è stato forse fatto da una accolta di profeti? Ma niente affatto! Lo Statuto è stato fatto da alcuni signori che si sono raccolti attorno ad un tavolo; essi hanno lasciato dei verbali [...] Lettura interessantissima, perché dimostra che la posizione, per esempio, del senatore Ruffini, oggi è identica a quella che aveva allora l'onorevole marchese Solaro della Margherita: cioè un'opposizione squisitamente reazionaria. [...]

Fin da allora, secondo la dottrina costituzionale che fu sempre di poi accettata, si ammetteva che lo Statuto fosse rivedibile, seppur la circostanza lo imponesse.

E' quindi fatica, a mio avviso, superflua, e tuttavia commovente, fare la guardia al Santo Sepolcro. Il

¹ Art. 39: «La Camera elettiva è composta di Deputati scelti dai Collegii Elettorali conformemente alla legge.».

² Ivi, pag. 10243-10244.

³ B. Mussolini, *Per la riforma della costituzione*, in *Opera Omnia*, a cura di E. e D. Susmel, Firenze 1952-1963, vol. XXIII, pag. 144.

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.»¹.

Se dunque il sipario era definitivamente calato sia sulla Camera dei Deputati, così come era conosciuta nello Statuto, sia sulla Carta fondamentale stessa, per chiudere il cerchio e finire l'edificazione del 'governo fascista' si rende necessaria l'approvazione, velocissima, della legge n. 2693 del 9 dicembre 1928 con la quale il Gran Consiglio del fascismo diventa organo di Stato.

Costituzionalizzando il Gran Consiglio la legge non solo intende sanare alcune lacune dell'ordinamento (come quelle menzionate dal Senatore Ruffini), ma stabilisce anche nuove disposizioni per garantire la sopravvivenza nel tempo del regime fascista.

Secondo l'art. 1 il Gran Consiglio dispone di funzioni deliberative e funzioni consultive.

Il Capo del Governo esercita uno stretto controllo sull'organo in quanto ne è il Presidente, può convocarlo e decidere l'ordine del giorno (art.2). Del Gran Consiglio fanno parte sia membri "a tempo illimitato" (art. 4), sia membri "a tempo limitato", che accedono al consesso in virtù di altre cariche che già ricoprono nell'apparato Statale e cessano di farvi parte con la decadenza della carica stessa; inoltre al Gran Consiglio si può accedere anche per cooptazione (art. 7): in questo caso la carica dura tre anni.

Oltre che sulle cariche più importanti del PNF, il Gran Consiglio delibera sulla lista dei candidati designati ai sensi della nuova legge sulla rappresentanza politica (art. 11): in tal modo i membri di un organismo costituzionale verranno correttamente nominati da un organismo altrettanto costituzionale.

Secondo l'art. 12 il Gran Consiglio deve essere consultato in tutte le questioni di carattere costituzionale come: la successione al Trono, le attribuzioni del Capo del Governo, le facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche, i rapporti con la Santa Sede.

Infine, ai sensi dell'articolo 13, il Gran Consiglio, su proposta del Capo del Governo, «forma e tiene aggiornata la lista dei nomi da presentare alla Corona, in caso di vacanza, per la nomina del Capo del Governo» e, fermo restando le prerogative del Capo del Governo, «il Gran Consiglio forma e tiene aggiornata la lista delle persone che, in caso di vacanza, esso reputa idonee ad assumere funzioni di Governo».

La legge può essere commentata da un punto di vista politico e da un punto di vista costituzionale.

Tenendo presente le implicazioni politiche, Giovanni Gentile sostiene che la legge contribuisce a sancire l'unificazione tra Partito e Stato:

«L'innesto del Gran Consiglio organo supremo del Partito Fascista nella compagine dello Stato, verrà a risolvere definitivamente ogni dualismo tra Partito e Stato, e ad instaurare così pienamente l'unità del regime. Il che avrà per conseguenza l'eliminazione di tutti i dualismi e di tutte le interferenze, e la realizzazione di una più ferma e rigida autorità dello Stato, non soltanto al suo centro, ma anche alla periferia e insomma in tutto il circolo del suo sistema, dove effettivamente lo Stato pulsa. Gerarchi e gregari del partito si avviano a una nuova disciplina e a una più difficile prova del loro fascismo esaltatore dei valori morali e politici della nazione inquadrata nella legge dello Stato. Il Partito cessa di essere Partito. Esso è già, virtualmente, e dev'essere sempre più di fatto, la Nazione.»².

¹ Ivi, pag. 145 sgg.

² G. Gentile, *La costituzionalizzazione del Gran Consiglio del Fascismo*, in «Educazione fascista», febbraio 1928, pag. 516-517.

In realtà, come sottolinea anche Francesco Perfetti¹, tra Partito e Stato non vi fu mai una assoluta pariteticità, anzi per lo stesso volere di Mussolini, il partito ebbe sempre un ruolo subordinato allo Stato all'interno del regime.

Dal punto di vista costituzionale, intendiamo chiudere il sotto-paragrafo con tre elementi rilevanti.

Il primo elemento da constatare è che, ancora una volta, la legge sul Gran Consiglio, come del resto le altre precedenti, scaturisce da una forte volontà del legislatore di combattere il 'parlamentarismo' pre-fascista.

Secondo Arrigo Solmi la XXVII legislatura, rievocando anche le parole di Mussolini, verrà consacrata come la «Costituente della Rivoluzione fascista»². Il costituzionalista sottolinea ancora una volta come tutto l'afflato riformatore del fascismo sia volto a «sanare le piaghe del vecchio parlamentarismo»³. Nel primo dopoguerra la degenerazione del sistema politico aveva costretto il governo a diventare «una fragile nave tra i famosi scogli parlamentari»: con le riforme fasciste del 1925 e del 1926 invece «si restituiva al potere esecutivo una autorità ed un prestigio che son necessari ad una feconda e decisa opera di governo; si assegnava al capo del Governo una posizione preminente nel Gabinetto, senza portare alcuna limitazione alle facoltà della Corona e della Camera nell'equilibrio costituzionale»⁴.

Per consolidare questa situazione che «metteva riparo agli eccessi del parlamentarismo» prima è stata approvata la riforma della rappresentanza politica che sanciva, in seguito alla formazione di «un vasto e forte partito nazionale fascista», la volontà del paese «di affidare a questo partito la tutela dei grandi interessi nazionali, mettendo in seconda linea il giuoco d'equilibrio dei vecchi partiti»⁵. Infine si è avuto il sugello della legge sul Gran Consiglio «a dare riconoscimento costituzionale a questo organo e a compiere il nuovo edificio dello Stato creato dal fascismo»⁶.

In secondo luogo la legge del 9 dicembre 1928 puntualizza (ed incrina) i rapporti tra Re e Capo del Governo.

Mentre sappiamo bene che al Capo del Governo spetta il potere di indirizzo politico, ciò non è più formalmente riconosciuto alla figura del Re. Tuttavia la retorica fascista non vuole sminuire la figura del Sovrano all'interno dell'ordinamento.

Sergio Panunzio sosterrà che al Sovrano, in base alla legge del 24 dicembre 1925, è riconosciuta « la prerogativa delle prerogative, la "decisione suprema", la decisione delle decisioni»⁷, ovvero il diritto di nominare e revocare il Capo del Governo. Secondo la dottrina tale potestà non ha una valenza politica, in quanto al Sovrano non è riconosciuto il ruolo di agente politico, ma ha solo una valenza funzionale perché il Re stesso deve valutare se la condotta politica del Capo del Governo sia in linea con l'indirizzo dettato dal regime ed in base a ciò decidere se mantenerlo in carica, revocarlo, ed eventualmente, scegliere chi lo dovrà sostituire. E' proprio questa remota eventualità che preoccupa i fascisti più intransigenti:

¹ F. Perfetti, *La Camera dei fasci*, opera citata, pag. 114.

² A. Solmi, *Vecchie e nuove legislature del Parlamento italiano*, in «Gerarchia», 12 (1928), pag. 931.

³ Ivi, pag. 932.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

⁶ Ivi, pag. 933.

⁷ S. Panunzio, *Leggi costituzionali del regime*, in Atti del I Congresso giuridico italiano, Vol. III, Le Relazioni, Mantero, Roma, 1933, pag. 127.

considerando che il nuovo Capo del Governo sarebbe diventato automaticamente segretario del PNF e Duce del Fascismo, la scelta del Re diventava rilevante per la sopravvivenza dell'intero regime. Da qui la necessità di circondare di cautele questa scelta, con l'approvazione della legge sul Gran Consiglio, organo che avrebbe dovuto stilare la lista di nomi da proporre al Sovrano come successori di Mussolini (lista che in realtà non fu mai compilata). Sebbene la maggioranza della dottrina giuridica del periodo sia concorde nel sostenere che la proposta del Gran Consiglio in questo senso non leda la libera scelta del Re¹, poiché l'organo ha solo funzione consultiva, di certo il Sovrano deve aver percepito una riduzione del suo ruolo nell'intero impianto della legge, che ricordiamo, stabilisce anche che il Gran Consiglio si esprima sulla successione al Trono.

Finora abbiamo visto che il rafforzamento del Governo fascista e del Capo dello Stato era proceduto di pari passo con il riaffermarsi della prerogativa regia: a questo punto però tra Sovrano ed Esecutivo fascista si apre uno iato insanabile, tant'è che secondo lo stesso Duce, è con l'approvazione della legge su Gran Consiglio che iniziano gli screzi con il Monarca. E' con questa legge che di fatto si dà inizio alla 'diarchia'.

Infine la legge sul Gran Consiglio ha delle ripercussioni dirette anche sulla forma di governo. Secondo Oreste Ranalletti, la legge pone fine alla disputa dottrinale, sorta all'indomani dell'approvazione della legge sul Capo del Governo, su quale sia esattamente la forma di governo italiana. In una alternativa secca il giurista si domanda se « è il nostro governo ancora governo parlamentare, o è diventato costituzionale puro? »².

Per distinguere le due forme, la nozione di indirizzo politico è la più rilevante:

«Nella forma di governo puramente costituzionale, le Camere esercitano la funzione legislativa in senso formale; esercitano il controllo sull'attività dell'amministrazione dello Stato; ma nessuna ingerenza possono avere nella determinazione dell'indirizzo politico del Governo. Questo è segnato dal Capo dello Stato, la cui volontà personale dà unità di indirizzo e di azione al Governo, che è del tutto indipendente dalle Camere.»³.

Invece:

«Nel governo parlamentare il potere di determinare le direttive della politica del governo è riconosciuto non più al Capo dello Stato, ma al Parlamento, e in questo specialmente alla Camera dei deputati per suo Carattere rappresentativo»⁴.

Se «adunque al paese si riconosce la facoltà di segnare, per mezzo dei suoi rappresentanti, le direttive politiche del governo, di indicare la risoluzione da prendere nelle più gravi contingenze della vita dello Stato», la Camera elettiva però «non deve trasformare il suo potere di indicazione e di sindacato politico sul Governo in una ingerenza positiva nell'esercizio del potere governativo»⁵, altrimenti l'equilibrio del sistema verrebbe meno.

Secondo Ranalletti, lo Statuto Albertino regola una forma di governo costituzionale pura, la quale però viene fin da subito interpretata in senso parlamentare. Col passare del tempo, in particolare con l'allargamento del suffragio e l'introduzione dello scrutinio proporzionale, il

¹ F. Quaglia, *Il Re dell'Italia fascista*, opera citata, pag. 105 sgg.

² O. Ranalletti, *Il Gran Consiglio del fascismo e la forma di governo dello Stato italiano*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 2 (1929), pag. 326.

³ Ivi, pag. 328.

⁴ Ivi, pag. 331.

⁵ Ivi, pag. 332.

predominio della Camera elettiva nel sistema si fa piuttosto evidente.

La legge del 24 dicembre 1925 modifica profondamente il nostro ordinamento: essa non parla di una esplicita soppressione della responsabilità politica dei ministri e del Ministero verso il Parlamento, lasciando la questione in sospeso proprio fino alla legge sul Gran Consiglio. Infatti:

«da altre dichiarazioni, fatte in altri discorsi parlamentari dallo stesso on. Guardasigilli, dalle dichiarazioni del Capo del Governo in più occasioni dinanzi alle Camere, e soprattutto dalla legge del 9 dicembre 1928 sul Gran Consiglio del Fascismo, che pone nella competenza di quest'organo formare e tenere aggiornata la lista dei nomi da presentare alla Corona, in caso di vacanza, per la nomina del Capo del Governo; e la lista delle persone che, in caso di vacanza, esso reputa idonee ad assumere funzioni di governo, si deve dedurre che nessuna influenza più le Camere possono avere in questa materia, quindi nella nomina, come nella caduta di ministri e Ministeri.»¹.

Siamo dunque al di fuori del governo parlamentare perché la maggioranza parlamentare non può più influenzare le scelte del Sovrano nella nomina e nella revoca del Ministero (cosa che invece può fare il Gran Consiglio). Ciò è in linea con l'evoluzione storica: con l'allargamento del suffragio e una sempre maggiore differenziazione di ceti, classi e forze politiche la sola Camera elettiva non può rappresentare correttamente la Nazione. Solo il Capo dello Stato può farsi interprete dei mutamenti sociali che sfuggono alla rappresentanza politica, in virtù dell'alto ruolo che riveste: «questa considerazione distrugge la base stessa e la ragione e la giustificazione della preponderanza della Camera elettiva nel sistema del governo parlamentare, e con questo della responsabilità politica del Governo verso la Camera stessa. Possiamo perciò con sicurezza ritenere che il nostro sistema di governo, per effetto della legge del 24 dicembre 1925, non è più il sistema parlamentare.»².

Tuttavia, si affretta a precisare Ranalletti, «non possiamo neppure ritenere che il sistema di governo, instaurato dalla legge del 1925, sia il costituzionale puro, poiché in questo, il Capo dello Stato esercita direttamente e personalmente il potere governativo, con l'aiuto dei ministri, da lui liberamente scelti e che sono i suoi collaboratori e gli esecutori della sua volontà; mentre per la legge del 1925, il potere governativo è esercitato dal Re per mezzo del suo governo, e l'indirizzo politico generale del Governo, è segnato dal Primo ministro»³.

Con la legge sul Gran Consiglio si evince che solo esso avrebbe potuto moderatamente influire sulle scelte, comunque autonome, del Sovano. Così il giurista conclude che, tenuti presente tutti i punti della questione, «il nostro è indubbiamente un sistema di governo, che a quello costituzionale [puro] decisamente si accosta: e di questo, ci sembra, solo una varietà»⁴.

Per Ranalletti l'opera riformatrice fascista non ha prodotto altro che una *variante* del regime costituzionale puro. Il costituzionalista stenta ad intravedere nella forma di governo italiana degli elementi di novità. Essa non viene definita con un sintagma lessicale innovativo, ma con uno classico che ha dei forti richiami con il passato; si riconosce che nel Capo del Governo risiede un generico indirizzo politico, caratteristica che contraddistingueva però anche altri organi delle altre forme di governo.

Infine Ranalletti sembra sottovalutare la concezione della rappresentanza "istituzionale" fascista che non solo limita ma addirittura tende ad annullare la Camera dei Deputati. Il

¹ Ivi, pag. 336.

² Ivi, pag. 337.

³ Ivi, pag. 338.

⁴ Ivi, pag. 339.

costituzionalista ribadirà le sue convinzioni anche negli anni successivi, spetterà tuttavia ad altre figure sottolineare, anche dal punto di vista lessicale, le novità introdotte dalle leggi “fascistissime” di portata costituzionale.

5.3 I nomi del ‘governo fascista’: rappresentanza istituzionale e funzione di indirizzo nelle riflessioni dei giuristi dei primi anni Trenta

Tra il 1925 e il 1928 il regime fascista si individua definitivamente sul piano normativo. Tuttavia spetterà alla dottrina costituzionale tra la fine degli anni Venti e la fine degli anni Trenta riflettere sulla nuova forma di governo, rispondendo a interrogativi dirimenti.

Il primo fra tutti: il ‘governo fascista’, è riconducibile in qualche modo, agli assetti costituzionali già conosciuti quali il ‘governo parlamentare’, il ‘governo presidenziale’, il ‘direttoriale’, il ‘costituzionale puro’ (o ‘cancellierato’), o presenta caratteristiche peculiari che fanno pensare alla nascita di una vera e propria nuova forma di governo? In generale si prediligerà la seconda opzione, ovvero si tenderà a considerare il ‘governo fascista’ qualcosa di innovativo, che ha poco in comune con i consueti assetti del potere esecutivo. Però il distacco dai vecchi modi di pensare non è facile. Infatti, scendendo nello specifico, alla domanda: la forma di governo fascista può essere annoverata tra le forme di governo *rappresentative* insieme alle altre quattro classiche? In questo caso la maggior parte dei commentatori anche di tendenze fasciste risponderà in maniera positiva, tuttavia specificherà che il concetto di rappresentanza che si esplica nel regime fascista non ha niente a che vedere con la concezione più o meno classica della rappresentanza.

In questo senso ci viene in aiuto Fabrizio Cassella¹, secondo cui nel costituzionalismo moderno si ritrovano diverse concezioni della rappresentanza, tra le quali le più rilevanti per il nostro paragrafo sono la rappresentanza *politica* di stampo democratico, la rappresentanza *giuridica* di matrice liberale, ed infine la rappresentanza *istituzionale* o *organica*, teorizzata tra le due guerre mondiali e adottata da molti dei pensatori vicini al regime fascista.

Il modello della rappresentanza politica-democratica si appoggia alla dottrina della sovranità popolare e ha ascendenze giacobino-rivoluzionarie. Secondo questa teorica, la sovranità risiede per l'appunto nel *demos*, soggetto indistinto, il quale per mezzo dell'elezione, delega (delega che talvolta è concepita come un vero e proprio mandato) il suo potere ai propri rappresentanti. In questo modo la volontà popolare che si forma al di fuori delle assemblee potrà trovare un riscontro direttamente in esse. I rappresentanti, vincolati dall'elezione, a loro volta trasferiranno il potere che viene dal popolo all'Esecutivo, in modo che esso possa seguirne l'indirizzo politico. Quell'indirizzo politico dunque è il risultato della riduzione ad unicum delle voci dei singoli cittadini che si trovano fuori della Camera rappresentativa: in questo senso la rappresentanza riconduce la pluralità all'unità e soprattutto si contempla la possibilità che il popolo possa autonomamente palesare una sua volontà *prima* dell'elezione stessa.

Riprendendo le parole di Pietro Costa², questa dottrina inquadra una concezione della

¹ F. Cassella, *Profili Costituzionali della rappresentanza. Percorsi storici e comparatistici*, Napoli, Jovene, 1997.

² P. Costa, *Lo Stato immaginario: metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1986, pag. 317 sgg.

rappresentanza socio-centrica, che denota un movimento ascendente che congiunge la società e lo Stato.

Nel corso della seconda metà dell'Ottocento, per contrastare tale visione si sviluppa una concezione prettamente giuridica della rappresentanza che, venata da ascendenze hegeliane, viene ad associarsi alla dottrina liberale e alla scuola giuridico-nazionale di stampo orlandiano. Sempre riprendendo le parole di Costa, questa dottrina si presenta come una teorica prettamente Stato-centrica. Infatti secondo questa dottrina la sovranità spetta allo Stato-persona e il popolo, soggetto omogeneo e indifferenziato, non è altro che un 'organo' dello Stato stesso. Il popolo dunque esiste giuridicamente per l'intervento dello Stato, ma non ha una sua esistenza politica autonoma. Ciò ha delle ripercussioni sia sul concetto di rappresentanza che su quello di indirizzo politico.

L'elezione non si risolve in una delegazione di poteri da parte dei governati-rappresentati ai governanti-rappresentanti proprio perché il popolo non ha un *quid* politico da delegare, non è in grado di dettare una linea politica. L'elezione si sostanzia in una *designazione di capacità*: un mezzo del quale lo Stato si serve per individuare i più capaci che faranno parte di un suo organo, ovvero coloro che, una volta in Parlamento, saranno in grado di svolgere correttamente una funzione dichiarativa del Diritto e quindi di occuparsi in modo opportuno della cosa pubblica.

Lo Stato/governo può dirsi *rappresentativo* in quanto l'organo a cui spetta prettamente la funzione dichiarativa del diritto, e dunque la funzione legislativa, è selezionato mediante l'elezione così concepita. Secondo questa dottrina la volontà popolare non si forma fuori dell'Assemblea rappresentativa, dato che il popolo non può indicare un indirizzo politico, così la volontà popolare può palesarsi solo all'interno dell'Aula grazie ai deputati che siedono in essa e sanno interpretare i bisogni del popolo. E' nella Camera dunque che si origina una parte dell'indirizzo politico. Tuttavia se il Governo seguisse pedissequamente le direttive della camera rappresentativa si verrebbe a creare un Gabinetto partigiano, un "governo dei partiti". Quindi in un assetto parlamentare retamente inteso, così concepito da autori quali Vittorio Emanuele Orlando, quell'indirizzo politico che proviene dalla Camera deve essere bilanciato con la linea politica proveniente dal Gabinetto e "spoliticizzato" dall'intervento del Sovrano: solo così avremo un Gabinetto giuridico e "impermeabile" alla politica. Col passare del tempo le prerogative del Sovrano tendono a diminuire e il Gabinetto si conforma sempre più come un organo autonomo dalla volontà regia, capace di dettare una propria linea politica. Tuttavia quando o il Gabinetto o la Camera tendono ad imporre il rispettivo indirizzo politico senza "collaborare" allora, come abbiamo visto, il sistema viene percepito in fase degenerativa.

Nei primi anni del nuovo secolo, questa concezione della rappresentanza si attenua e incorpora elementi democratici, specialmente in seguito ai successivi allargamenti del suffragio elettorale e alle istanze democratizzatrici introdotte nel sistema politico-costituzionale dai cambiamenti socio-economici seguiti al primo conflitto bellico mondiale.

Si ha uno scontro tra visione Stato-centrica e visione socio-centrica.

Mentre i liberali sono ancora convinti che la volontà del popolo si formi nella Camera, al contrario i partiti di massa sono convinti assertori che la politica si faccia al di fuori dell'Aula e che in essa, grazie al loro ruolo, si debbano rispecchiare le tendenze ed i conflitti che trovano il loro fondamento nella società. Il deputato è costretto inevitabilmente a rapportarsi con la massa e, volente o nolente, a seguirne le istanze. La differenza di visioni tra liberali e "democratici" interessa anche il concetto di elezione. Per i "democratici" dei partiti di massa l'elezione è sempre più una delegazione di sovranità, mentre per i liberali l'elezione non è

ancora così concepibile: i poteri del rappresentante non trovano la loro base nella volontà e nei poteri del rappresentato, ma derivano dall'elezione stessa, dall'ufficio che il deputato ricopre.

Secondo il giurista genovese Agostino Origone¹ (1906-1975) «la rappresentanza nazionale creata dallo Statuto era, per dirla in termini riassuntivi, politica, parlamentare, diretta, elettiva»²: *politica* perché organizzava la cosa pubblica dando corpo all'articolo 2 dello Statuto stesso; *parlamentare* in quanto si concretizzava in una delle due Camere; *diretta* poiché tra la Camera rappresentativa e la nazione rappresentata non era prevista l'esistenza di nessun altro ente (come il partito politico) e tanto meno di nessun altro organo statale; *elettiva* dal momento che il contatto tra la Camera e la nazione si attuava per mezzo dell'elezione.

Per Origone tale concezione viene messa in crisi dal «progressivo prevalere di quelle teorie democratiche che erano estranee allo Statuto». La crisi si manifesta specialmente «quando, attraverso il suffragio universale e, ancora più, attraverso il sistema proporzionale, le grandi masse presero ad esercitare una loro azione politica attraverso un sistema di grandi partiti, dove, sotto l'aspetto della competizione delle idee, spariva anche la considerazione della capacità personale degli eletti»³.

La trasformazione del concetto di rappresentanza classica porta a fenomeni a noi ben noti quali il 'governo dei gruppi' ed il 'parlamentarismo'. E' per questo che il legislatore fascista, volendo porre fine al 'parlamentarismo' non poteva non formulare un concetto alternativo di rappresentanza: un concetto impostato sulla sovranità dello Stato e su un movimento discendente, che da esso si propaga verso la società.

Come suggerisce Livio Paladin⁴, il concetto di rappresentanza politica nel Ventennio fascista segue altre linee interpretative rispetto alle precedenti.

Per autori più intransigenti, come Arnaldo Volpicelli (1892-1968)⁵ e Ugo Spirito (1896-1979)⁶, solo per citarne alcuni, il fascismo non è un regime 'rappresentativo'. 'Rappresentare' l'individuo significa mettere il singolo di fronte allo Stato, quindi in sostanza significa contrapporre l'individuo allo Stato: tale confronto non ha senso di esistere, anzi si deve estinguere, dissolvendosi in un tutto onnicomprensivo. Questi autori dunque prefigurano un autogoverno della Nazione che comporta l'organica unità di governanti e governati senza l'ingombrante presenza del "diaframma" della rappresentanza.

Per altri autori invece può essere operata una conciliazione tra la forma fascista ed il principio rappresentativo. Questa antinomia viene superata sostanzialmente con la teorizzazione di un particolare concetto di rappresentanza. Dai vari autori, più o meno ortodossi⁷, essa viene definita rappresentanza «istituzionale», «organica», «legale», «integrale». Tuttavia, indipendentemente dalle etichette linguistiche, questo concetto di rappresentanza ha delle caratteristiche comuni.

Essa sembra essere una estremizzazione del concetto della rappresentanza giuridica, ma

¹ A. Origone, *La riforma della rappresentanza politica in Italia*, Giuffrè, Milano, 1940.

² Ivi, pag. 1.

³ Ivi, pag. 9.

⁴ L. Paladin, *Il problema della rappresentanza nello Stato fascista*, in AA. VV., *Studi in Memoria di Carlo Esposito*, Padova, Cedam, 1972, vol. II, pag. 851-890.

⁵ A. Volpicelli, *Corporativismo e scienza del diritto*, Pisa, Pacini Mariotti, 1932.

⁶ U. Spirito, *Dall'economia liberale al corporativismo*, Messina, Principato, 1939.

⁷ Tra i meno ortodossi troviamo sicuramente gli scritti di C. Esposito, *La rappresentanza istituzionale*, in AA. VV. *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. I, Padova, CEDAM, pag. 301 sgg; Id., *Lo Stato e la Nazione italiana*, in «Archivio di diritto pubblico», 15 (1937), vol. 2, pag. 409-485.

prescinde sia dal mandato, che dalle elezioni. In questa concezione non solo la Camera dei Deputati, ma qualunque altro organo statale (eletto, nominato o vitalizio) incluso il Re, il Senato, ma anche il Capo del Governo, il Gran Consiglio del fascismo, il PNF, i sindacati e le corporazioni, sono in egual misura *rappresentativi* della Nazione, dando corpo all'articolo 2 dello Statuto e realizzando quell'aderenza, quella fusione tra popolo/nazione e Stato/Governo: «Nazione e Stato anche se idealmente possono pensarsi separati, in atto formano un tutto inscindibile»¹.

Sostanzialmente è il contenuto delle funzioni di queste istituzioni e non tanto la loro formazione a conferire loro il carattere *rappresentativo*: la Camera, come tutti gli altri organi elencati poco sopra, è rappresentativa in quanto organo dello Stato e non in quanto organo elettivo e i deputati sono rappresentanti del popolo in quanto «sono organi secondari, ossia organi di un organo»².

Di conseguenza nella concezione fascista, lo Stato (ed il Governo in particolare) è *rappresentativo* in quanto riesce ad inglobare totalitariamente tutti gli individui della Nazione. Inoltre è bene aggiungere che, a differenza degli altri concetti di rappresentanza suesposti, la rappresentanza istituzionale o organica fascista, è una rappresentanza unilaterale, visto che non si fonda affatto sul consenso dei rappresentati. I rappresentanti hanno una investitura puramente legale per cui non sono costretti a dover interpretare, manifestare o eseguire la volontà dei rappresentati, poiché manterranno il proprio ruolo anche se ciò non avverrà. In tale rappresentanza:

«il rappresentante non agirebbe in nome del rappresentato, ma in nome proprio, non eserciterebbe diritti e poteri del rappresentato, ma diritti suoi propri; non vi sarebbe vincolo o rapporto giuridico tra il rappresentato ed il rappresentante, ma solo una certa omogeneità, somiglianza, aderenza del rappresentante al rappresentato; nessun compimento di atti aventi effetto per il rappresentato, ma esplicazione di una varia attività in armonia con le tendenze o a soddisfazione degli interessi ideali e materiali del rappresentato.»³

Questa concezione della rappresentanza trova alcuni precedenti nella storia delle istituzioni italiane e straniere: che la rappresentanza fosse considerata solo una finzione giuridica lo sostenevano autori quali Karl Rieker⁴, ma anche lo stesso Vittorio Emanuele Orlando⁵ e Luigi Rossi⁶; Carrè de Malberg affermava⁷ che i rappresentanti del popolo non avevano nessun rapporto giuridico rilevante con il corpo elettorale, mentre come già abbiamo visto proprio in epoca liberale si tendeva a ridimensionare il rapporto tra rappresentanza ed elezione considerando quest'ultima una designazione di capacità; infine l'idea che non solo i deputati ma tutti gli organi statali fossero ugualmente rappresentativi del popolo e della Nazione trova

¹ C. Esposito, *Lo Stato e la Nazione*, opera citata, pag. 410.

² G. Jellinek, *La dottrina generale del diritto e dello Stato*, trad. it. di M. Petroziello, con introduzione di V.E. Orlando, Milano, Giuffrè, 1949, pag. 122. La traduzione si basava sulla terza edizione dell'opera originale: G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, Julius Springer, 1929³.

³ C. Esposito, *La rappresentanza istituzionale*, opera citata, pag. 311-312.

⁴ K. Rieker, *Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung*, Leipzig, Hirschfeld, 1893.

⁵ V.E. Orlando, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in «Rivista di diritto pubblico» 3 (1895), pag. 1 sgg.

⁶ L. Rossi, *I principi fondamentali della rappresentanza giuridica*, Bologna, Fava e Garagnani, 1894.

⁷ R. Carrè de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'état*, vol. II, Paris, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1922.

conferme negli scritti di Arangio Ruiz¹, di Leibholz² e Carl Schmitt³.

Nella retorica fascista, lo Stato ha determinati fini che vengono stabiliti e realizzati per impulso del Capo del Governo in quanto detentore dell'indirizzo politico. Il popolo in questo caso trasmette direttamente le sue istanze al vertice dell'Esecutivo *bypassando* il Parlamento, proprio perché il Primo Ministro *rappresenta* egli stesso il popolo.

Una volta espunta l'assemblea elettiva dal circuito istituzionale, da una parte si insiste sulla funzione rappresentativa *individuale* del Duce: si instaura così una connessione diretta *popolo-Capo del Governo*. Dall'altra parte invece non si mancherà di sottolineare come il ruolo del PNF sia altrettanto determinate dal punto di vista rappresentativo e indispensabile per la determinazione e l'attuazione della linea politica: infatti il Primo ministro non è che la personalità più rilevante posta al vertice del PNF, e lo stesso PNF incamera, rappresenta e riconduce la Nazione all'unità. In questo senso il partito diventa un anello insostituibile della catena *popolo-partito-Capo del governo*.

Le concezioni della rappresentanza hanno dei riflessi che ci riguardano da vicino, poiché può essere individuato un legame tra rappresentanza, indirizzo politico e lessico.

Nel paragrafo vogliamo mettere in luce che tendenzialmente, gli autori con una concezione della rappresentanza "classica" liberale, tendono ad associare il regime fascista alle precedenti forme di governo, usando sintagmi lessicali consueti per definirlo e sottovalutando il portato innovativo dell'esperienza fascista.

Al contrario gli autori che adottano la concezione della rappresentanza organica-istituzionale, che spesso comporta anche la valorizzazione del concetto dell'indirizzo politico, marcheranno la diversità del regime fascista rispetto alle precedenti forme di governo e si sforzeranno di trovare nuovi sintagmi linguistici per descrivere questo assetto costituzionale.

Tra i giuristi che decidono di operare nel nuovo contesto istituzionale del regime fascista, pur rimanendo piuttosto distaccati dalle nuove tendenze ideologiche, troviamo i maggiori teorici del c.d. Stato amministrativo⁴, ovvero Oreste Ranelletti e Santi Romano. Questi giuristi sono convinti che l'essenza dello Stato risieda nell'apparato statale, nella pubblica amministrazione, in quanto ordinamento impermeabile alla politica e capace di autolegittimarsi. Tale visione permette loro di distaccarsi in parte dagli insegnamenti del maestro Orlando, specialmente per ciò che concerne la forma di governo: mentre per Orlando lo Stato di diritto si rinveniva soltanto nella forma giuridica del governo di Gabinetto inteso in senso dualistico ed equilibrato, ponendo invece al centro della riflessione la pubblica amministrazione, il dogma orlandiano può essere messo in discussione e anche altri assetti costituzionali possono essere contemplati nell'universo dello Stato di diritto.

Come sottolinea Maurizio Fioravanti⁵, sebbene entrambi gli autori vedano nel regime fascista un modo per superare il 'parlamentarismo', non accetteranno mai la portata 'politica' del regime: non accetteranno mai cioè il ruolo determinate del partito nell'elaborazione dell'indirizzo politico. Per costoro dunque l'indirizzo politico non avrà una portata "costituzionale",

¹ G. Arangio Ruiz, *Intono alla rappresentanza di diritto pubblico*, in *Studi giuridici in onore di Carlo Fadda* del 25. anno del suo insegnamento, Napoli, Pirro, 1906, vol. 4, pag. 99-117.

² G. Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation unter besonderer Berücksichtigung des Repräsentativsystems*, Berlin, De Gruyter, 1929.

³ C. Schmitt, *Verfassungslehre*, München, Leipzig, Duncker & Humblot, 1928.

⁴ M. Fioravanti, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della costituzione*, opera citata, pag. 70 sgg.

⁵ Ivi, pag. 90.

non orienterà l'azione di tutto l'ordinamento giuridico, ma semplicemente inquadrerà i rapporti tra gli organi dello Stato.

A questo proposito, i lessici utilizzati dai due teorici per indicare la forma di governo fascista, sono lessici classici, che mirano ad attenuare la portata innovatrice dell'assetto politico costituzionale. Mentre per Ranelletti, il 'governo fascista' è una forma di governo rappresentativa in base ad un concetto classico della rappresentanza, Santi Romano invece propone un concetto di rappresentanza più in linea con la predominante retorica fascista.

Secondo Oreste Ranelletti, la sovranità appartiene saldamente allo Stato ed è esercitata dal Governo. Inoltre « dal vario modo come sono formati gli organi costituzionali dello Stato e regolati la loro posizione e i loro rapporti, derivano le varie forme di governo»¹. Tra esse, quelle più notevoli sono le 'rappresentative', quelle cioè dove il popolo partecipa alla cosa pubblica tramite i suoi rappresentanti. La rappresentatività risulta essere una caratteristica fondamentale dello Stato moderno: «essa significa che nella organizzazione dello Stato, le Camere legislative e quindi la organizzazione politica e legislativa dello Stato sono costituite, in tutto o in parte, dalla rappresentanza popolare»². Il concetto di rappresentanza che ha Ranelletti è tipico del mondo liberale:

« La rappresentanza della Camera elettiva è solo rappresentanza politica. E noi diciamo rappresentanza politica la rappresentanza di idee, di bisogni, di interessi. Compito dei deputati è di interpretare le idee dominanti nei vari gruppi, di cui si compone la società nazionale, di esprimere e soddisfare, nell'esercizio delle loro funzioni, i bisogni e gli interessi del popolo.

E l'atto che compie il collegio elettorale, con l'elezione, non è un mandato o una delegazione di poteri al proprio deputato, ma unicamente una scelta, una nomina di una persona all'ufficio di deputato al Parlamento. [...] Tutti i poteri e le attribuzioni del deputato non derivano dalla elezione, ma dall'ufficio, al quale è chiamato, cioè dalla legge che stabilisce le attribuzioni di quell'ufficio.»³.

Secondo Ranelletti «questi principii non ci sembrano mutati nella nuova legislazione italiana sulla rappresentanza politica»⁴: oggi nei membri della Camera, in seguito alla legge elettorale del 1928, si ha una più fedele interpretazione degli interessi di determinate categorie sociali, ma non si può dire che i deputati rappresentino quelle categorie: in sostanza con la riforma non si è voluto attuare una rappresentanza di carattere professionale.

Queste riflessioni portano Ranelletti ad approfondire il discorso sulla forma di governo fascista, senza però distaccarsi dalle sue convinzioni del 1928.

Nello Statuto è rinvenibile una forma di governo costituzionale pura, la quale sin da subito (e dunque non per effetto della consuetudine) è stata interpretata in senso parlamentare. Tale forma di governo però col tempo è degenerata, denotando un enorme strapotere della Camera:

« Quel sistema degenerò, per un progressivo accrescimento del potere del Parlamento ed in questo della Camera elettiva, rispetto al Governo. Sindacato eccessivo, aberrante della Camera sul Governo e sull'Amministrazione; ingerenza del Parlamento sulle funzioni del Governo ed esercizio di funzioni proprie del potere governativo; sostituzione alla Corona nelle più essenziali delle sue prerogative. Il

¹ O. Ranelletti, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1935⁵, pag. 40. La prima edizione dell'opera risale al 1924.

² Ivi, pag. 85.

³ Ivi, pag. 88.

⁴ Ivi, pag. 89.

regime parlamentare fu così il governo del Parlamento e propriamente della Camera elettiva; e di questa la Corona e il suo Governo furono lo strumento. Il potere della Corona ne rimase quasi annullato, riducendosi a un potere secondario e affatto formale; l'essenza del sistema bicamerale del Parlamento disconosciuta. Lo stesso Governo si sovrappose alla Corona, negandole l'esercizio di quella suprema funzione direttiva ed integrativa, che le è propria, e che è indispensabile per l'armonico coordinamento dei supremi poteri dello stato.»¹.

La legge del 1925 sulle attribuzioni del Capo del Governo restaura quella forma di governo costituzionale pura: difatti non si può parlare di forma parlamentare perché nella nomina del Primo Ministro e dei Ministri, la Camera non può più influenzare le scelte del Sovrano. Se il «potere governativo» non viene esercitato direttamente dal Re, ma « l'indirizzo politico generale del Governo è segnato dal Capo del governo, ma in armonia delle vedute e la volontà della Corona »², allora «la nostra forma di governo, perciò, si può collocare nella categoria delle forme di governo puramente costituzionale, come una delle forme (forma nuova), in cui esso sia organizzato.»³.

Anche per Santi Romano la sovranità è un attributo imprescindibile dello Stato-persona.

La rappresentanza è sicuramente una caratteristica dello Stato moderno, tuttavia essa non può basarsi ad oggi né sulla dottrina della sovranità popolare, né sulla dottrina classica dello Stato liberale:

« Errava quindi la teoria tradizionale quando affermava che il popolo avesse una propria volontà, espressione della sua sovranità, che i deputati dovessero semplicemente eseguire. Ed errava pure la teoria moderna, che si era da taluno contrapposta alla prima, per cui il popolo non avrebbe una volontà precedente all'elezione e mediante questa trasmessa come in deposito alla Camera, ma sarebbe compito di quest'ultima costituire essa per prima una volontà, che poi dovrebbe considerarsi giuridicamente volontà popolare.»⁴.

Nella concezione fascista della rappresentanza i rappresentanti non agiscono per conto dei rappresentati:

« La Camera dei deputati che ne risulta è, come si è visto, un organo dello Stato, ma, nel medesimo tempo, rappresenta il popolo. Essa è il mezzo di congiungimento, per dir così, fra lo Stato in quanto è istituzione e la collettività, cioè lo Stato nel suo elemento mobile e variabile. [...] Non si può dire neppure che essa sia organo, oltre che dello Stato anche del popolo, giacché organo di un ente o di una collettività è chi costituisce o attua la volontà dell'ente o della collettività, e la Camera dei deputati non esplica una volontà che giuridicamente sia da riferirsi al popolo.»⁵.

Il popolo partecipa all'organizzazione dello Stato tramite l'elezione, contribuendo alla scelta delle persone che costituiscono la Camera: per Santi Romano ciò equivale ad un rapporto di rappresentanza, ma «questo rapporto non implica che la Camera compia degli atti e manifesti una volontà, che giuridicamente debbano considerarsi come atti e volontà del primo [del

¹ Ivi, pag. 241.

² Ivi, pag. 254.

³ Ibidem.

⁴ S. Romano, *Corso di Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1931, pag. 216.

⁵ Ivi, pag. 215.

popolo]: e ciò perché essa, in quanto esplica questa funzione, appare organo dello Stato»¹.

Conclude Romano che « in altri termini, la Camera elettiva non è organo di volontà del popolo, né per eseguirla né per costituirla. E neppure la rappresentanza del popolo da parte della Camera è rappresentanza di interessi, come si è pure sostenuto»²: con la riforma del 1928 è proprio la funzione del Gran Consiglio ad evitare che questo concetto di rappresentanza si trasformi in «rappresentanza di interessi parziali». Al contrario:

«Si tratta invece di una rappresentanza di tendenze e di indirizzi politici. La Camera, agendo e volendo come organo dello Stato, ha il compito di svolgere quell' indirizzo politico generale, che ha trovato la sua espressione nella lista che il corpo elettorale ha approvato.»³.

Quindi per Romano la rappresentanza è una rappresentanza «legale» in quanto i rappresentanti non hanno obblighi verso i rappresentati, tuttavia è una rappresentanza che si incentra ancora sull'elezione. Ma c'è di più: essa riflette quelle tendenze vigenti nella società, ma quell'indirizzo è un indirizzo "non-politico" infatti, lo stesso Romano considera il PNF non un'organizzazione della società ma un ente ausiliare dello Stato: ancora una volta dunque si ha una concezione della rappresentanza che mette in luce la stato-centricità.

Tutto ciò si riflette sulla riflessione di Romano sulla forma di governo fascista.

Fin dall'emanazione dello Statuto in Italia si è affermato una sorta di governo parlamentare dualista, impossibile da inquadrare in norme giuridiche fisse e la cui interpretazione viene affidata alla discrezione degli organi costituzionali. Tuttavia:

«Ove tale discrezione, specialmente da parte delle Camere, faccia difetto e l' eventuale inosservanza di essa non è controbilanciata dall' autorità e dalla forza del potere esecutivo, il sistema degenera, come spesso è avvenuto, nel c. d. *parlamentarismo*, che, dando luogo a esorbitanti inframettanze delle Camere, causa l' instabilità del Gabinetto e l' impotenza così di esso come degli organi che ne dipendono.»⁴.

In Italia, dopo le recenti riforme fasciste «sono venuti in fatto a mancare alcuni dei presupposti del Governo parlamentare»: l'eliminazione, anche attraverso la legge elettorale, dei partiti nella Camera; la collegialità del Gabinetto, in modo tale che l'indirizzo politico del Governo ricada solo sul Primo Ministro; i conflitti tra esecutivo e legislativo non si manifestano più perché non solo il Primo Ministro decide dell'ordine del giorno della camera, ma non esiste più la responsabilità del Governo verso il Parlamento.

Quindi per Santi Romano, la nuova forma di governo fascista è una forma ibrida, che il giurista non definisce con un sintagma lessicale proprio:

«Dall' insieme delle norme vigenti e dalla pratica, si può desumere che adesso si è instaurata presso di noi una forma di Governo che non è quella del Governo costituzionale puro ma nemmeno quella tradizionale del Governo parlamentare.»⁵.

In polemica con Ranelletti e Romano si pone il giurista modenese Donato Donati (1880-1946).

¹ Ibidem.

² Ivi, pag. 216.

³ Ibidem.

⁴ Ivi, pag. 194. Il corsivo non è nostro.

⁵ Ivi, pag. 196.

Secondo Donati¹, la forma di governo fascista non può essere assimilata alle forme di governo già conosciute, tuttavia se essa deve essere considerata una forma di governo nuova, la dottrina giuridica deve sforzarsi di trovare una classificazione adeguata, che tenendo conto di un «criterio positivo di discriminazione», possa realmente “incasellare” tutte le forme di governo conosciute.

Secondo il giurista tale criterio è da rinvenirsi proprio nella «natura rappresentativa o meno dell'organo governo». Donati specifica così che cosa si intenda per «organo rappresentativo»:

« In generale si deve qualificare rappresentativo un organo quando esso ha il compito di interpretare e attuare la volontà di un altro organo o ente o complesso di enti, che per tal modo dicesi da esso rappresentato. L' organo rappresentativo è, come tale, investito di poteri propri, nell' esercizio dei quali esso esprime una propria volontà, la quale però deve attuare la volontà dell' organo o ente o complesso di enti rappresentato. In quanto volontà propria dell' organo, la volontà dell' organo rappresentativo si riporta direttamente allo Stato. [...] L' organo rappresentativo non è necessariamente elettivo da parte o ente o complesso di enti rappresentato, per quanto tale procedimento per la sua formazione sia normale, dimostrandosi tecnicamente appropriato per assicurare l' idoneità dell' organo rappresentativo al suo compito essenziale. Nel senso specifico, nel quale la qualifica di rappresentativo viene usata, nella presente trattazione, essa designa il carattere di un organo, di essere chiamato ad interpretare ed attuare la volontà del popolo.»².

Per Donati esistono i governi ‘non rappresentativi’, dove il governo non è un organo rappresentativo del popolo (come per esempio il governo costituzionale puro) ed i ‘governi rappresentativi’ dove invece il governo è organo rappresentativo del popolo. Questi ultimi si dividono in ‘governi rappresentativi diretti’ (come il governo presidenziale) dove il Governo rappresenta direttamente il popolo, e ‘governi rappresentativi indiretti’ (come il parlamentare o il governo svizzero) dove l'organo Governo è legittimato indirettamente dal popolo. Per quanto riguarda il caso italiano:

« Non è dubbio che esso deve considerarsi come una forma di governo rappresentativo diretto. Tale carattere del governo vigente deriva dalla natura di organo rappresentativo diretto propria del primo ministro, la quale si riflette sugli altri Ministri e così conferisce anche al Governo del Re, come organo complesso, la natura di organo rappresentativo diretto del popolo.»³.

Per Donati il Primo Ministro è un organo rappresentativo a tutti gli effetti perchè è responsabile politicamente verso il popolo. Ciò lo si deduce per esempio dall'operato del Re: egli deve nominare Primo Ministro qualcuno che goda della fiducia del popolo, ma allo stesso tempo deve revocarlo quando tra popolo e Primo Ministro non esiste più una consonanza politica. In funzione di queste considerazioni Donati sostiene che la forma di governo fascista è molto affine con il di governo presidenziale e per questo la definisce «governo monarchico presidenziale»⁴.

Il sintagma lessicale usato è del tutto innovativo per l'epoca e nasce anche da una particolare concezione della rappresentanza politica: una rappresentanza slegata dall'elezione, ma che

¹ D. Donati, *Il governo del Re nella classificazione delle forme di governo*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 25 (1933), parte 1, pag. 514-529.

² Ivi, pag. 521.

³ Ivi, pag. 524.

⁴ Ibidem.

tuttavia ancora implica che l'organo rappresentante si conformi al volere dei rappresentati. Il Capo del Governo, seguendo una interpretazione organica della rappresentanza, rende rappresentativo l'intero assetto istituzionale, tuttavia nella concezione di Donati, egli, essendo responsabile verso il popolo, può essere rimosso dal suo incarico se non ne rispecchia più la linea politica: è questo il compito del Sovrano.

Le maggiori innovazioni lessicali, legate ad una concezione istituzionale-organica della rappresentanza e alla valorizzazione della nozione di indirizzo politico, le troviamo in quei giuristi più vicini al regime fascista.

Tra i primi commentatori della nuova forma di governo vi è il magistrato e senatore Silvio Longhi (1865-1937) e il docente e deputato del PNF Francesco D'Alessio (1886-1949).

Per Longhi il 'governo fascista' è un governo «costituzionale gerarchico»¹. Il 'governo fascista' è un governo 'costituzionale' in quanto può essere tranquillamente annoverato tra gli altri governi costituzionali-rappresentativi conosciuti, tuttavia non si possono disconoscere le sue peculiarità che lo rendono una forma di governo innovativa, prima fra tutte quella di essere «gerarchicamente ordinato». Infatti non solo l'Esecutivo può dirsi gerarchicamente superiore rispetto al legislativo in virtù del suo rafforzamento, ma anche l'ordinamento interno della compagine esecutiva rispecchia un ordinamento gerarchico: sebbene «i pedanti» (come Ranelletti) obiettono che il Capo del Governo non è gerarchicamente superiore agli altri membri del Governo, al Primo Ministro è riconosciuto nei confronti dei Ministri una «forma indiretta di sostituzione», che di fatto, nella consuetudine, lo rende un loro superiore gerarchico.

Anche per D'Alessio lo «Stato italiano fascista» ha un ordinamento del tutto innovativo, e «stolto sarebbe cercare una ricostruzione sistematica dei nuovi istituti sulla base delle antiche ideologie»².

Secondo l'autore lo Stato ha una «facoltà rappresentativa sintetica», in quanto entità teleologica che gli permette di dettare «finalità sue da perseguire e raggiungere»:

«Lo Stato non è soltanto o prevalentemente lo strumento di soddisfazione dei bisogni dei propri consociati; ma è l'organo di attuazione di alcune finalità che non potrebbero riferirsi ad alcuno dei consociati singolarmente, né ad un gruppo individuabile di essi [...]. Questa facoltà rappresentativa sintetica che ci permette [...] di assegnare alla Società e allo Stato dei fini suoi propri, ci permette altresì di concepire lo Stato non più soltanto e specialmente come l'organizzazione necessaria per permettere la coesistenza dei singoli e il raggiungimento delle loro finalità, ma soprattutto come organizzazione diretta a realizzare finalità che, pur essendo in definitiva sentite dai singoli, non potrebbero essere perseguite da nessuno di essi.»³.

Essendo lo Stato in grado di dettare i fini della comunità, esso è comunemente riconosciuto come ente sovrano, per cui tutti gli altri organi statali non possono che essere subordinati ad esso e mettere in pratica la sua volontà: «ciò deve dirsi anche delle Assemblee, cosiddette rappresentative ed in particolare della Camera dei Deputati. Checché si pensasse della natura giuridica del suffragio e del rapporto giuridico fra Camera ed elettori tutti si accordavano nel riconoscere alla Camera una funzione rappresentativa degli interessi o dei sentimenti del popolo, nel quale, secondo alcuni, era perfino riposta la fonte della sovranità. Oggi una tale

¹ S. Longhi, *Governo fascista: "costituzionale gerarchico"*, in «Gerarchia», 10 (1930), pag. 108-117.

² F. D'Alessio, *Forma e spirito della nuova Costituzione italiana*, in «Lo Stato», 1930, pag. 259-276.

³ Ivi, pag. 262

concezione è venuta a cadere.»¹

Tutto ciò si riflette sul concetto di rappresentanza e di elezione: con i precedenti metodi l'elettore eleggeva i rappresentanti e attraverso di essi esprimeva i suoi «indirizzi sul governo». Invece:

«Oggi, l'elettore è posto direttamente ed immediatamente di fronte ad un indirizzo di governo, anzi, di Regime ed è chiamato ad esprimere su di esso il suo giudizio di approvazione o di dissenso. Per tale giudizio si prescinde ormai dalla funzione di interpreti o intermediari, più non richiedendosi che esso si esprima per il tramite dei Deputati eletti, cui venga riservato di interpretare, con maggiore o minore libertà di apprezzamento, il pensiero del corpo elettorale.[...]

Le posizioni sono logicamente, giuridicamente e politicamente rovesciate. Il governo che sintetizza e riassume la situazione politica, su cui si vota quando debba farlo, attinge direttamente e non a traverso rappresentanti, il consenso del paese e, alla loro volta i Deputati, intanto si intenderanno eletti, in quanto appunto un tale consenso dal Governo si raggiunga. Sin qui i Deputati erano il *prius*, la loro fiducia nel Governo il *consequentialiter*. Oggi è precisamente il rovescio.»².

Lo «Stato italiano fascista» si presenta come una forma rappresentativa, tuttavia si tratta di una forma dove tale rappresentatività non è più legata alla Camera dei rappresentanti, anzi è lo stesso Governo ad avere un carattere rappresentativo. Inoltre, per come è strutturata la legge elettorale del 1928, gli elettori non sono chiamati ad indicare un indirizzo politico, ma ad approvarne uno già stabilito dal regime: dalle parole di D'Alessio si evince molto bene che il rapporto tra società e Stato ha subito un cambiamento poiché si tende ad eliminare dalla catena che collega i due termini l'anello della Camera elettiva, elemento che verrà solo aggiunto in seguito, quasi a mo' di ornamento.

Sulla stessa linea di D'Alessio troviamo il giurista abruzzese Giuseppe Menotti De Francesco (1885-1978).

Secondo questo studioso, aderente al fascismo sin dal 1921, la forma di governo italiana costituisce l'antitesi della forma di governo parlamentare: da un lato troviamo infatti il governo parlamentare e la sua degenerazione, che De Francesco definisce 'ultra-parlamentarismo', mentre all'altro estremo troviamo il governo fascista. Tra questi due punti si collocano il governo costituzionale puro ed il presidenziale. Mentre nella forma parlamentare il Parlamento impone la sua volontà indirettamente, nella forma degenerata del sistema il Parlamento contribuisce direttamente alla formazione del governo esautorando il Capo dello Stato. Invece nelle forme costituzionali e presidenziali è la volontà del Capo dello Stato ad essere preminente per la formazione del governo, sebbene essa risulti attenuata dalla divisione dei poteri. Al contrario:

«Nella forma di governo fascista, invece, è prevalente la volontà del Capo del Governo, che non è, sia politicamente, sia giuridicamente, il semplice esecutore della volontà del Capo dello Stato, né il fiduciario del Parlamento, ma ha una posizione costituzionale propria ed autonoma, ed esercita poteri propri con proprie responsabilità, tanto di fronte al Capo dello Stato, quanto di fronte alla Nazione, specialmente considerando la funzione a lui spettante di determinare le direttive dell'azione governativa in relazione ai bisogni e alle aspirazioni del paese.»³.

¹ Ivi, pag. 270.

² Ivi, pag. 271-272.

³ G.M. De Francesco, *Leggi costituzionali fasciste e forma di governo*, in « Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia », 23 (1931), parte 1, pag. 565.

Considerato tutto ciò, la forma di governo fascista potrebbe essere definita «governo a Ministro unico», ma ciò potrebbe dare luogo ad equivoci: infatti né il Primo Ministro assolve da solo la funzione di governo, dovendo convivere con gli altri ministri, né può dirsi, secondo De Francesco, loro superiore gerarchico. Quindi «meglio preferire la denominazione corrente di governo fascista»¹.

Eppure le innovazioni giuridiche introdotte dal 'governo fascista' sono evidenti: in esso il concetto della rappresentatività non si attua attraverso la Camera dei deputati, ma direttamente attraverso il Governo:

«Punto fondamentale del nuovo congegno costituzionale è il tentativo di inserzione del principio di democrazia in seno al potere esecutivo, anziché indirettamente, attraverso il Parlamento, direttamente, attraverso il plebiscito del corpo elettorale, e indirettamente attraverso il Gran Consiglio, che è la rappresentanza della massa politicamente qualificata»².

Mentre la legge sulle attribuzioni del Capo del Governo toglieva l'Esecutivo da un ruolo di subordinazione rispetto alla Camera, mettendo i due organi sullo stesso piano, la successiva legge sulla riforma della rappresentanza agisce su due aspetti: rovescia il rapporto precedente rendendo la Camera stessa l'organo subordinato al Governo; implica che sia lo stesso Governo a *rappresentare* la massa dei cittadini.

Quindi «il Governo, forte del plebiscito del corpo elettorale, domina la Camera elettiva, mentre questa [...] viene ad assumere la posizione di organo politicamente dipendente dal Governo»³. Da ciò deriva che il Governo «non più attraverso gli eletti, ma direttamente attinge al paese l'adesione che, in un dato momento, ritiene di domandare, indicendo le elezioni.»⁴.

Anche in questo caso la Camera dei rappresentanti viene depauperata perché, coloro che siedono in essa non sono i soli rappresentanti per eccellenza dei cittadini, né contribuiscono alla formazione di un indirizzo politico: anzi è il Governo, ed in particolare il Capo del Governo, organo non elettivo, ad essere il vero rappresentante della Nazione, la quale è chiamata semplicemente ad approvare oppure no l'indirizzo politico che il regime cerca di mettere in atto, rendendo di fatto quasi superfluo il ruolo del deputato.

Una delle opere più importanti del periodo è *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, pubblicata nel 1931 dal giurista calabrese Costantino Mortati (1891-1985). Nel saggio infatti si sistematizzano i capisaldi della dottrina fascista commentando la nuova forma di governo italiana.

Secondo Mortati «la prima, fondamentale funzione dello Stato è quindi quella di porre in modo concreto le direttive generali della sua azione, di predeterminare il suo programma»⁵. La funzione preminente dello Stato risulta essere la «funzione di governo in senso obiettivo», ovvero la determinazione e l'attuazione di certi fini. Si tratta di una funzione che prescinde la tripartizione classica delle funzioni statali e non coincide esattamente con nessuna delle tre, ma le comprende tutte. In tal senso possiamo affermare che la funzione di governo in senso

¹ Ibidem.

² Ibidem.

³ Ivi, pag. 560.

⁴ Ivi, pag. 559.

⁵ C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, Anonima romana editoriale, 1931, pag. 9.

obiettivo coincide con la funzione di indirizzo politico.

Tale funzione esige un organo che ne sia titolare: un organo in grado di «rappresentare il popolo, non nel suo essere naturale, ma nella sua essenza politica, ossia nella sintesi delle esigenze particolari»¹; di garantire «la stabilità dell'indirizzo politico»²; di acquisire una superiorità rispetto a tutti gli altri organi costituzionali in modo da attuare i fini che lo Stato impone. Tale organo viene definito da Mortati «organo supremo». Esso può essere costituito da un organo semplice oppure «può essere complesso nella sua composizione e constare quindi di più organi semplici: ma ciò può avvenire solo a condizione che questi siano omogenei fra loro e che inoltre, anche nel seno di tale organo complesso le diverse volontà siano diversamente graduate, in modo che una sia posta come prevalente»³.

Secondo una teoria diffusa, nei sistemi parlamentari non troverebbe posto una funzione di governo perché «la posizione degli organi costituzionali dovrebbe essere concepita come di assoluta parità, tale da escludere la possibilità stessa della supremazia di uno di essi sugli altri.»⁴. Nel sistema parlamentare così concepito si instaurava un vero e proprio sistema di equilibri retto dal dualismo tra Capo dello Stato da una parte e Parlamento dall'altra: il Gabinetto invece costituiva il punto medio tra questi due estremi.

Questa versione *dualista* (e quasi ideale) del governo parlamentare per Mortati non è positiva ed egli gli contrappone una versione *monista*: secondo l'autore nella forma di governo parlamentare è naturale che l'organo supremo sia il Parlamento e che così tenda a prevalere su tutti gli altri, controllando strettamente anche il Gabinetto. In questo senso quella forma di governo detta 'parlamentarismo' che inquadrava una preminenza dell'Assemblea rappresentativa rispetto agli altri organi e una subordinazione ad essa del Gabinetto, non deve essere considerata una degenerazione del sistema:

«Così il fenomeno, spesso rilevato, del progressivo allontanamento del Parlamento dall'attività tecnica legislativa e la prevalenza acquistata dalle discussioni di carattere politico generale a torto viene considerato come un fenomeno di degenerazione dell'istituto parlamentare, in quanto esso invece è effetto consequenziale dell'assunzione della direzione politica dello Stato da parte della Camera elettiva.»⁵.

Secondo Mortati il "modello dualista" del governo parlamentare è un modello transitorio e funzionerebbe correttamente solo quando il sistema politico-costituzionale presenta determinate caratteristiche: un corpo elettorale ristretto che garantisca maggioranze politiche omogenee; una classe dirigente che sappia rappresentare anche gli interessi di chi è escluso dalla vita politica; la strutturazione del sistema politico in due grandi partiti; l'omogeneità di tali partiti in modo da garantire stabilità alla compagine governativa.

Questi fattori ormai sono venuti meno ovunque col passare del tempo e hanno sancito il passaggio da un sistema parlamentare dualistico a uno monistico, dove il Parlamento è da considerarsi naturalmente l'organo supremo detentore dell'indirizzo politico e il Gabinetto una sua appendice esecutiva.

Tuttavia altri fattori quali l'estensione del suffragio, il frazionamento dei partiti, l'adozione di

¹ Ivi, pag. 19.

² Ibidem.

³ Ivi, pag. 25.

⁴ Ivi, pag. 26.

⁵ Ivi, pag. 29.

sistemi elettorali proporzionali, l'organizzazione della società su basi classiste, hanno fatto sì che il Parlamento quale organo supremo non sia più stato in grado di espletare correttamente la sua funzione di indirizzo politico, rendendo difficile anche per il Gabinetto mettere in pratica la sua funzione di governo in senso stretto. Per questo è stato necessario una ulteriore trasformazione del sistema parlamentare monista.

Il nuovo assetto parlamentare monista, venutosi a configurare dopo il primo conflitto bellico, presenta essenzialmente tre caratteristiche: lo Stato ha assunto nuove funzioni e nuovi compiti da regolare; il Capo dello Stato ricopre un ruolo sempre più notarile e i suoi poteri di governo vengono limitati; infine, elemento più importanti di tutti, si è assistito ad un rafforzamento dell'Esecutivo secondo due movimenti: la compagine governativa acquisisce sempre più autonomia dal Parlamento, ottenendo una legittimazione direttamente dal corpo elettorale e non più indirettamente dalla Camera rappresentativa; in secondo luogo il Capo del Governo ha acquisito sempre più rilevanza rispetto agli altri membri del Governo. In sostanza dunque possiamo affermare che il baricentro del sistema si è spostato dal Parlamento al Governo: è il Governo (o una sua particolare configurazione) che adesso si palesa sempre più come organo supremo.

In questo senso, gli esempi della Gran Bretagna, e dell'Italia sono emblematici.

In Inghilterra la riforma del 1832 «ebbe a trasferire nella Camera dei Comuni la funzione di direzione politica»¹, in modo tale che il governo parlamentare solo formalmente mantiene una fisionomia *dualistica*: tecnicamente la facoltà di nomina e revoca dei ministri spetta al Re, ma di fatto la designazione compete al Parlamento. Anche gli scioglimenti dell'Assemblea dipendono sempre meno dalla personale volontà della Corona e sempre più dagli effettivi equilibri della Camera. A questa fase ne succede una seconda, individuabile tra il 1867 e il 1918, in cui il Governo assume più chiaramente una dimensione monista. Mortati sostiene che, grazie anche agli allargamenti del suffragio elettorale (1867,1884,1918) «tale fase è caratterizzata dal trasferimento dalla Camera al Corpo elettorale del compito della determinazione dell'indirizzo politico e, anziché far rivivere un dualismo di poteri, importa una ulteriore diminuzione del potere di decisione del Capo dello Stato»². In questa fase il corpo elettorale ha acquisito la sovranità politica e legale³ e può indicare l'indirizzo politico generale che l'organo complesso Camera-Gabinetto metterà in pratica. In questa configurazione monistica non solo il Ministero è ancora strettamente sottoposto alla Camera, ma lo stesso Primo Ministro non ha una posizione di supremazia all'interno del Gabinetto: per esempio il Premier nella scelta dei suoi collaboratori deve seguire le direttive che gli vengono imposte dalla Camera stessa.

Dopo la fine del conflitto bellico si apre una terza fase costituzionale che si caratterizza per il rafforzamento del Gabinetto e del Premier all'interno del governo parlamentare monista. Se il popolo ormai detiene la sovranità politica e legale, la realizzazione dell'indirizzo politico non viene più affidata al Parlamento, ma al Gabinetto, «che risulta ormai costituito non da una designazione parlamentare, ma da una scelta plebiscitaria dei capi, chiamati direttamente dalla fiducia delle masse a svolgere l'indirizzo del governo. Al Parlamento, alla fine di questo svolgimento non resta che una funzione limite, non di collaborazione attiva a tale indirizzo.»⁴.

¹ Ivi, pag. 34.

² Ivi, pag. 35.

³ Ivi, pag. 37, in nota.

⁴ Ivi, pag. 37.

Nell'elezione l'elettore, grazie alla strutturazione del sistema politico in partiti, vota "direttamente" per il Premier e costui riceve una sorta di legittimazione diretta dal corpo elettorale, in quanto anche il Sovrano ormai esercita una funzione puramente convenzionale nell'assegnare al vincitore la facoltà di comporre un Governo.

In questa configurazione il Gabinetto non è più «necessariamente legato al regime parlamentare»: anzi può acquistare una sua autonomia ed esercitare la funzione di governo non per delegazione del Parlamento ma in proprio, «compiendo così quella trasformazione da Esecutivo parlamentare in Esecutivo extraparlamentare»¹ che anche Albert Venn Dicey (1835-1922), uno dei più noti costituzionalisti inglesi, aveva indicato².

La nuova posizione del Gabinetto di fronte al Parlamento determina l'accrescimento dei poteri del Premier: «è egli veramente l'electo del popolo nel quale viene a concentrarsi l'esercizio della prerogativa regia e della iniziativa legislativa ed a realizzarsi una pienezza di potestà, di fronte alla quale scompare ogni rivalità o contrapposizione di poteri»³. Solo formalmente si presenta come un *primus inter pares* ma in realtà si configura come un *primus super pares*, «un re senza corona, un re responsabile e temporaneo creato per via di plebiscito».

Mentre in Francia la forma parlamentare dualistica si è evoluta in senso monistico, ma ancora il Gabinetto non ha assunto la necessaria predominanza sull'Assemblea e permane un periodo di instabilità in quanto il Parlamento non è in grado chiaramente di indicare un indirizzo politico, in Italia, attraverso le riforme fasciste, si è cercato, ovviamente in un contesto molto diverso, di replicare ciò che in Inghilterra si è verificato in via di prassi o solo con l'allargamento del suffragio.

Per Mortati lo Statuto Albertino del 1848, come del resto le altre carte costituzionali coeve, lasciava insoluto il problema dell'organo supremo, sancendo una forma parlamentare dualistica che vede la condivisione del potere di indirizzo politico tra il Re ed il Parlamento. Tale forma è senza dubbio una forma transitoria, infatti, a partire dal 1876 il Parlamento comincia a prendere il sopravvento:

«Un tale rapporto di equilibrio - per le considerazioni già svolte - 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. La supremazia del Parlamento, che inevitabilmente si afferma e la posizione che conseguentemente viene fatta al Re nella direzione del Governo, non sono da considerare - come si fa da alcuni - espressione di una forma degenerativa del sistema parlamentare, ma invece logico svolgimento dei presupposti impliciti ad esso.»⁴.

In seguito al conflitto bellico, l'approvazione della legge elettorale proporzionale e l'adozione del nuovo regolamento parlamentare inficiano definitivamente la funzione di indirizzo del Parlamento: ciò lo si evince dal ruolo del Presidente del Consiglio, che, schiacciato dalla collegialità del Gabinetto, in cui ogni ministro risponde effettivamente al proprio gruppo parlamentare, non riesce più a mettere in pratica gli *input* che arrivano, se arrivano, dal Parlamento.

E' per questo che l'intervento del legislatore fascista si rende indispensabile.

¹ Ivi, pag. 38.

² A.V. Dicey, *Introduction to the study of the law of the constitution*, London, MacMillan and Co., 1893.

³ C. Mortati, *L'ordinamento*, opera citata, pag. 39.

⁴ Ivi, pag. 53.

Secondo la dottrina fascista la sovranità appartiene allo Stato, il quale guida la comunità verso il raggiungimento di determinati fini superiori ai singoli individui. Lo Stato però non intende imporre tali fini ai cittadini, ma preferisce che i cittadini stessi entrino volontariamente a far parte di questa suprema istituzione, sia tramite il meccanismo corporativo (che comprende le associazioni economico-professionali come le corporazioni ed i sindacati), sia tramite il PNF, organo dello Stato, sia grazie a numerose associazioni culturali ed educative da esso dipendenti. In tal modo si attua una «costante e completa connessione fra lo Stato e la società, non esterna e coatta, ma intima e solidale»¹.

Dal punto di vista dell'ingegneria costituzionale il nuovo ordinamento ha «tolto al Parlamento la direzione politica dello Stato», non ha potenziato le prerogative regie come succede nel governo costituzionale puro, ma ha invece consolidato l'autonomia del Gabinetto sia davanti al Sovrano che al Parlamento, facendo emergere le figura del Primo ministro. In questo senso si può affermare che la riforma segue il normale sviluppo storico del regime parlamentare: si tratta di un «superamento di questo, non [di] una [sua] negazione»².

Per Mortati nel nuovo assetto istituzionale alla funzione di indirizzo politico contribuisce sostanzialmente un organo supremo complesso costituito da: il Re, il Primo Ministro, i Ministri e il Gran Consiglio del fascismo.

All'interno dell'organo complesso il Capo del Governo ha un ruolo preminente perché effettivamente ha i poteri giuridici per mettere in pratica l'indirizzo politico. Ha un ruolo così preminente da identificare egli stesso il nuovo tipo di regime:

«All'ordinamento italiano potrebbe perciò convenire la denominazione di 'regime del Capo del Governo', purchè sia chiaro, che, com'è notato, con tale denominazione si intende designare una sottospecie, storicamente nuova, del genere monarchia.»³

Il 'regime del Capo del Governo' può anche dirsi un regime 'rappresentativo', sebbene «la concezione fascista rovescia la posizione dei rapporti fra società e Stato, che è propria del regime parlamentare ed afferma che la direzione dello Stato debba provenire non dal popolo, necessariamente dominato, come massa, da impulsi particolaristici, non dalla bruta potenza del numero, ma dai supremi organi di rappresentanza concreta dello Stato stesso»⁴. Fra tali organi sembrano essere preminenti «le formazioni spontaneamente costituitesi nel seno della società», come per esempio i partiti. Il partito di maggioranza, in questo caso il PNF, che ricopre anche un ruolo giuridico, si connette intimamente con lo Stato svolgendo due importanti funzioni: «conferire motivi per l'indirizzo politico da imprimere all'azione dello Stato» e «mantenere l'accordo della maggioranza del corpo elettorale con la politica del governo e conquistare ad esso consensi sempre più vasti fra il popolo»⁵.

Mentre in futuro la riflessione sui partiti sarà destinata a diventare centrale nell'opera di Mortati⁶ e sempre più determinante risulterà essere la connessione tra i partiti e la funzione di indirizzo politico, a questa altezza invece la concezione del giurista calabrese a proposito del

¹ Ivi, pag. 63.

² Ivi, pag. 66.

³ Ivi, pag. 182.

⁴ Ivi, pag. 156.

⁵ Ibidem.

⁶ basti pensare a due opere: *La costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940; *Sulla posizione del partito nello Stato*, in «Stato e diritto», 1941, pag. 4 sgg.

partito stesso non sembra rivestire un ruolo di primissimo piano. Infatti il PNF «ha cessato di possedere un suo proprio contenuto di idee politiche, un proprio programma: ha cessato di essere un partito nel senso proprio della parola»¹ e appare sempre più «un diretto strumento nelle mani del Capo del governo per l'esercizio di una vasta influenza morale e politica, che è preparazione e ausilio alla sua attività più propriamente giuridica»². Il partito sembra poter contribuire solo in maniera marginale all'indirizzo politico, tuttavia esso svolge una importantissima funzione rappresentativa poiché contribuisce a sussumere la Società nello Stato.

La rappresentanza organica-istituzionale fascista si sostanzia così anche attraverso il PNF e al vertice del partito troviamo il Duce che è anche Capo del Governo: questa figura è l'anello di congiunzione ideale tra lo Stato e la Nazione.

Il capo del Governo ricopre una funzione eminente in quella che noi abbiamo definito rappresentanza organica-istituzionale, ponendosi come punto di contatto tra Stato e Società:

«In sostanza il Fascismo, sia dal punto di vista giuridico che da quello politico, tende non solo a mantenere anzi a rafforzare un elemento caratteristico dello Stato moderno, che suole esprimersi con l'attributo di *rappresentativo*. Ma per la concezione fascista la concezione della compenetrazione della società con lo Stato, nel che si esprime appunto il contenuto che è da ritenere proprio della espressione *rappresentativo* intesa in senso lato, da una parte, è concepita in modo puramente formale, ma come comprensiva di tutti i rapporti economici, culturali e religiosi, ecc., ritenuti rilevanti, e, dall'altra, è così congegnata da riuscire non nell'annichilimento, ma ad un effettivo potenziamento e rafforzamento dell'azione dello Stato, inteso come organismo superiore ai singoli gruppi sociali. Il punto d'incontro e il centro di direzione di questi organici rapporti fra società e Stato è nel Capo del Governo. L'efficacia dell'opera di suprema integrazione politica, di cui il Capo del Governo è artefice, risiede appunto nel fatto che essa non si sovrappone ad organi eterogenei o a masse amorfe, ma è collegata organicamente a tutta la struttura giuridica e sociale dello Stato, attraverso una serie di ordini, gerarchicamente disposti, permeati da una medesima finalità politica.»³

Anche il giurista pugliese Sergio Panunzio (1886-1944) si trova sostanzialmente a concordare con le opinioni di Mortati, suo vecchio allievo.

Per il giurista lo Stato e la Nazione si compenetrano in una 'piramide' di istituzioni rappresentative: al vertice troviamo il Capo dello Stato e il Capo del Governo, poi, a scalare, il Governo, il Comitato corporativo centrale, il PNF, il Gran consiglio del fascismo, il Parlamento nei suoi due rami, i sindacati, il Consiglio nazionale delle corporazioni ecc. ecc. La concezione della rappresentanza di Panunzio è chiaramente una rappresentanza organica.

Dal punto di vista dell'analisi della forma di governo, Panunzio riprende da Mortati la concezione di 'organo supremo', sostenendo che nel governo fascista tale organo è sì costituito dal Re, dal Primo Ministro, dai Ministri e dal Gran Consiglio, ma che di esso sostanzialmente fa parte anche il PNF in quanto "incluso" nel Gran Consiglio. La lettura della forma di governo italiana di Panunzio è dunque finalizzata alla valorizzazione del PNF.

Per Panunzio la forma di governo italiana non può essere fatta entrare «come in un letto di Procuste», nelle tre forme già conosciute (parlamentare, presidenziale, costituzionale pura), ma deve essere considerata una forma di governo nuova: si tratta di una evoluzione del

¹ C. Mortati, *L'ordinamento*, opera citata, pag. 158.

² Ivi, pag. 160.

³ Ivi, pag. 185.

governo parlamentare, ma invece di parlare di regime «ultra-parlamentare» si dovrebbe invece parlare di un regime «superparlamentare»: «che supera cioè ed è di più e al di là, politicamente e giuridicamente, non al di sotto, del regime parlamentare»¹.

In questa evoluzione l'Inghilterra si è dimostrata "maestra": sull'isola «il regime parlamentare da parecchi anni è finito, essendovi ivi attuato, con le riforme elettorali e lo schieramento dei partiti organizzati, il regime del Premier, che nulla ha a che fare col regime parlamentare, e che, se mai, per alcuni tratti soltanto, si avvicina al regime del nostro Capo del Governo.»².

Anche per Panunzio il fatto che il Parlamento sia padrone dell'indirizzo politico e quindi organo preminente dell'impalcatura statale non è un «fenomeno di degenerazione, ma piuttosto di sviluppo parlamentare»³, tuttavia, specialmente nell'Italia del primo dopoguerra si era giunti ad una situazione tale per cui il Parlamento come «organo supremo del governo» è entrato in crisi e a questa crisi si è dovuto far fronte.

In Inghilterra il compito di determinare l'indirizzo politico è stato trasferito dal Parlamento al corpo elettorale e «per conseguenza, all'antico organo supremo Camera dei Comuni-Gabinetto-Re, è succeduto un regime, che, tutto il contrario di quello di cancellierato, ripete direttamente le sue origini dal corpo elettorale, e dà luogo alla preminenza assoluta, nella compagine del vecchio Gabinetto, al Premier che è tale perché è prima il leader, il capo politico del partito vincitore, ossia il partito dominante. Partito dominante, non unico, come - essendosi da noi fatto un passo innanzi e più progredito - in Italia il PNF.»⁴. In Italia, è successo qualcosa di analogo conferendo al Duce gli stessi attributi tipici del Primo Ministro inglese nel cosiddetto 'regime del Premier':

«Ciò posto se a un regime può, se mai, avvicinarsi il nostro, non è quello costituzionale puro, tanto meno quello di cancellierato; né quello del Presidente americano, ma quello del Premier inglese: salvo la maggiore energia di poteri giuridici nel nostro sistema della Corona: donde l'evoluzione, ed il perfezionamento, non l'involuzione, del nostro regime, come regime superparlamentare, popolare, plebiscitario, diretto, rispetto a quello parlamentare; con la differenza fondamentale, che mentre il regime del Premier inglese è con la pluralità concorrenziale dei partiti, il nostro regime del Capo del Governo è a un solo partito nazionale, quello fascista: quello il vero fulcro, la chiave giuridica, oltre che politica, di tutto il nostro sistema⁵. [...]

La verità è che tanto il sistema inglese quanto quello italiano non sono regimi parlamentari, e tutti e due sono invece regimi di Premier: in Inghilterra, di *partiti*; in Italia, di *partito*.»⁶.

Conclude così Panunzio riprendendo le parole di Mortati:

«il nostro non è solo il 'regime del Capo del Governo', ma il 'regime *fascista* del Capo del Governo'; dove

¹ S. Panunzio, *Leggi costituzionali del regime*, Roma, Sindacato nazionale fascista avvocati e procuratori, 1932, pag. 82.

² Ivi, pag. 83.

³ Ibidem.

⁴ Ivi, pag. 85.

⁵ Panunzio non sottolinea che, a differenza del caso italiano, nel governo parlamentare inglese (seppur nella configurazione del governo del Premier) il Gabinetto deve essere comunque responsabile nei confronti della Camera, cosa che invece non succede in Italia. Non per niente l'autore si trova in polemica con Chimienti che sosteneva che la forma di governo italiana è un *regime di partito senza regime parlamentare*, mentre il sistema inglese è un *regime di partito con regime parlamentare*. (P. Chimienti, *Droit constitutionnel italien*, Paris, Giard, 1932, pag. 150 sgg.).

⁶ Ivi, pag. 86. Il corsivo non è nostro.

l'aggettivo *fascista* sta ad indicare il carattere peculiare ed esclusivo del nostro regime, che è dato dalla presenza dell'unico unitario e totalitario PNF.»¹.

Anche il giurista Carlo Costamagna (1880-1965) nel marzo del 1932 analizza la nuova forma di governo italiana, polemizzando sia con i «corporativisti», sia con gli «scrittori tradizionalisti». Punto di partenza della riflessione di Costamagna è l'articolo 2 dello Statuto:

«al qual riguardo si può senz'altro affermare che il nuovo tipo del Governo rimane quello monarchico rappresentativo, con l'avvertenza che alla rappresentatività conviene però dare un significato diverso da quello che a tale concetto è stato attribuito dalle dottrine dell'ordine individualistico.»².

Sia la scuola francese, che vede nell'elezione una delegazione di poteri, sia la scuola tedesca, che considera l'elezione una designazione di capacità, sono in errore poiché sostengono che il carattere rappresentativo del Governo è conferito da alcuni organi costituzionali formati dal popolo tramite la procedura elettorale.

Questa concezione ha giustificato la prevalenza delle assemblee elettive su tutti gli altri organi costituzionali dando adito al fenomeno del 'parlamentarismo':

«Il criterio della rappresentatività elettiva, applicato alla formazione della così detta rappresentanza politica, richiamandosi in sostanza all'opposizione tra principe e popolo (nel senso individualistico di popolazione), ha giustificato la prevalenza della Assemblea così detta popolare nel sistema dei rapporti tra gli organi costituzionali, vale a dire ha giustificato il parlamentarismo quale forma specifica del Governo rappresentativo.»³.

Per ovviare a questa disfunzione Costamagna sostiene che l'elettività non dovrebbe essere più considerata un requisito essenziale della rappresentanza, «ma un criterio di organizzazione, un procedimento, una semplice modalità per la formazione della volontà pubblica»⁴.

Nello Stato moderno la rappresentanza non può più essere considerata né una rappresentanza esclusiva di singoli interessi, né di singoli gruppi, né di singole classi, ma si deve considerare una rappresentanza d'interessi generali, come gli interessi della collettività e dello Stato.

Ecco perché la concezione della rappresentanza di Costamagna è una rappresentanza organica-istituzionale:

«Il tipo delle istituzioni pubbliche volontarie e onorarie, tra le quali hanno importanza fondamentale il Partito nazionale fascista e le Associazioni sindacali legalmente riconosciute, vuol sostituire nel nuovo sistema positivo il tipo delle formazioni elettive di massa così largamente sviluppato dai sistemi della democrazia individualistica. Ed è precisamente a questo tipo delle istituzioni pubbliche volontarie che bisogna guardare per apprezzare se e in quali termini è conservato nel vigente diritto italiano il carattere rappresentativo del Governo.»⁵.

¹ Ivi, pag. 87. Il corsivo non è nostro.

² C. Costamagna, *Contributo alla determinazione del tipo del Governo nello Stato fascista*, in «Lo Stato», 3 (1932), pag. 163.

³ Ivi, pag. 164.

⁴ Ivi, pag. 166.

⁵ Ivi, pag. 169.

Quindi una volta chiarito cosa si intenda per 'rappresentativo', Costamagna sostiene che la forma di governo fascista possa essere indicata col sintagma «governo rappresentativo istituzionale».

Anche Alberto Agresti, giovane allievo di Pietro Chimienti, riconosce nel nuovo carattere della rappresentanza organica una peculiarità del regime fascista. Il concetto di rappresentanza combinato con la dottrina della sovranità popolare porta al disgregamento dello Stato :

«Perché un Governo sia rappresentativo non è necessario che l'Assemblea elettiva sia una fotografia di tutte le idee politiche dominanti nel paese, anche di quelle contrarie allo Stato, che entrano, come dice il Chimienti, in un organo dello Stato quale il Parlamento con l'aperto programma di sovvertire l'ordine e di impedirle il funzionamento. Eppure questo assurdo si è realizzato anche in Italia. Ecco che di conseguenza la crisi dello Stato Parlamentare e la sua degenerazione in quel momento patologico che è il Parlamentarismo.»¹.

Invece in ambito fascista la sovranità spetta allo Stato e ciò ha permesso di elaborare un diverso concetto di rappresentanza: una «rappresentanza nazionale a carattere totalitario»². Questa concezione infatti, non è incentrata solamente sull'elezione, ma anche sulla rappresentatività di tutti gli altri organi statali: il Governo del Re, il Gran consiglio, i sindacati, le corporazioni, il PNF: in tal modo Stato e Nazione si fondono insieme. Agresti definisce la forma di governo italiana un «Governo a tipo corporativo, caratterizzato dalla libera azione del suo Capo responsabile di fronte alla Corona»³, anche se poi afferma che più semplicemente questo assetto dell'esecutivo può dirsi «forma di Governo Fascista del Primo Ministro»⁴.

Terminiamo il nostro *excursus* con la posizione di Emilio Crosa, palesata nel suo *Diritto Costituzionale* del 1937. Secondo l'autore la «forma monarchico-fascista del Capo del Governo» è una forma a sé stante, non riconducibile a nessuna delle forme di governo conosciute in precedenza. Le sue caratteristiche fondamentali sono essenzialmente due: il riconoscimento della sovranità dello Stato e la preminenza del Capo del Governo non solo nella sintetizzazione e nell'indicazione di un indirizzo politico ma anche nella sua funzione rappresentativa.

Per Crosa è nel Governo del Re che si riduce ad unità quell'indirizzo politico che proviene da tutta quella serie di organi e enti ausiliari dello Stato:

«Il Governo del Re è l'organo mediante il quale si concreta l'unità d'azione dello Stato, nel quale si coordinano le diverse funzioni distribuite ed esercitate dai vari organi, è l'organo in cui si riassume l'unità dello Stato e che dà l'unità d'indirizzo all'azione dello Stato.»⁵.

All'interno dell'esecutivo, il Primo ministro ricopre un ruolo fondamentale in quanto «organo preminente che riassume la responsabilità dell'intero Governo per ciò che riguarda l'indirizzo generale politico»⁶ e soprattutto in quanto ha «una natura rappresentativa che si dimostra

¹ A. Agresti, *La forma di governo nello Stato fascista*, Roma, Editore "Lo Stato Corporativo", 1936, pag. 60.

² Ivi, pag. 21.

³ Ivi, pag. 87.

⁴ Ibidem.

⁵ E. Crosa, *Diritto Costituzionale*, Torino, UTET, 1937, pag. 434.

⁶ Ivi, pag. 432.

nella sua qualità simultanea di Capo del Governo e di Duce del Fascismo, nell'assoluta sua preminenza su ogni altro organo statale essendo esclusivamente subordinato al Re, nei confronti del quale è responsabile politicamente»¹.

La concezione della rappresentanza che Crosa ha, e a cui dedica un lungo capitolo del suo manuale, è palesemente una concezione istituzionale-organica. Infatti esordisce immediatamente asserendo che il concetto di rappresentanza deve essere slegato sia dall'elezione, sia dalla Camera dei Deputati:

«Il principio rappresentativo dev'essere svincolato sia dall'elezione che dall'organo tradizionale nel quale si è realizzato, la Camera dei deputati. Dev'essere svincolato dal procedimento elettorale che non è se non uno dei sistemi atti a realizzare la rappresentanza politica e dev'essere svincolato dalla Camera dei deputati che non è se non uno degli organi che possono attuare la rappresentanza stessa.»².

A questo proposito al pari della Camera, anche altri organi non elettivi possono dirsi rappresentativi, infatti:

«il carattere rappresentativo di un'istituzione risulta implicitamente dalla struttura assunta da essa o per dichiarazione legislativa e tale carattere si accompagna con le forme più diverse di realizzazione giuridica dell'istituto. Questo può essere un organo dello Stato, un ente ausiliario, può essere creato dall'elezione, dalla nomina, dalla scelta, dalla cooptazione, qualunque mezzo può essere idoneo a realizzare la rappresentanza quando si adegui alle necessità contingenti.»³.

Anche nella versione di Crosa i rappresentati hanno ruolo subalterno rispetto ai rappresentanti, e l'obiettivo è quello di «conferire unità al rappresentato, concentrarne la forza di qualsivoglia ordine essa sia o morale o politica o materiale per farne strumento d'azione, per regolarla e quindi assoggettarla all'imperio del diritto indirizzandola alle finalità politiche dello Stato.»⁴.

Cerchiamo di tirare le fila del paragrafo e della seconda parte di questo capitolo.

Abbiamo visto come per far fronte al fenomeno del 'parlamentarismo' il regime fascista vari una serie di riforme di portata costituzionale che andranno a definire una forma di governo diversa rispetto a quella dell'Italia liberale. Autori quali Ranelletti, Romano o Donati tuttavia non riscontreranno in essa una portata totalmente innovativa, tanto da associarla ad altre forme di governo conosciute come il regime costituzionale puro oppure addirittura il governo presidenziale americano.

Altri autori invece sosterranno la rottura della forma di governo fascista con gli schemi delle vecchie forme istituzionali, tanto da coniare nuovi sintagmi lessicali per indicarla. Se in generale si parla di 'governo fascista', più nel dettaglio si arriva a definire la forma di governo italiana: 'governo fascista costituzionale gerarchico', 'governo a Ministro unico', 'regime del Capo del Governo', 'regime fascista del Capo del Governo', 'governo fascista rappresentativo istituzionale', 'governo fascista del Primo Ministro', 'forma monarchico-fascista del Capo del Governo'.

Le innovazioni lessicali sono riscontrabili proprio negli autori che accettano una concezione

¹ Ivi, pag. 433.

² Ivi, pag. 358.

³ Ibidem.

⁴ Ivi, pag. 366.

organico-istituzionale della rappresentanza e valorizzano la funzione di indirizzo politico esercitata espressamente dal Capo del Governo.

Tuttavia entrambi questi concetti presentano dei problemi di fondo che è bene sottolineare nelle nostre conclusioni.

La rappresentanza organica-istituzionale ha delle discrasie evidenti rispetto alle altre concezioni della rappresentanza: ne vogliamo mettere in evidenza almeno tre.

Innanzitutto la rappresentanza organica è una sorta di collegamento a senso unico tra Stato e Società poiché il popolo, organizzato e incamerato in quella pletora di organi ed enti a loro volta rappresentativi, viene assorbito totalmente (almeno in linea teorica) nello Stato e non è in grado in nessun modo di influire sull'azione di governo. I governanti-rappresentanti si presentano in tutta la loro autorità davanti ai governati-rappresentati, senza che i secondi dispongano di fatto di mezzi efficaci per manifestare il loro assenso o dissenso nei confronti dei primi. Sostanzialmente questa concezione della rappresentanza non responsabilizza i governanti di fronte ai governati, azzerando ogni rapporto dialettico tra i due soggetti. Ciò potrebbe significare la fine dell'ente statale come già a suo tempo aveva sottolineato Volpicelli: «in virtù di una autoritaria sussunzione dei rapporti e delle istituzioni sociali nella organizzazione autocratica dello Stato, risucchiata che abbia la società, lo Stato, come la rana della favola antica, scoppia e muore.»¹.

In secondo luogo bisogna ricordare che la rappresentanza istituzionale-organica si presenta come derivante da organi ed enti che, anche se gerarchicamente strutturati, si trovano in posizioni diverse nell'impalcatura statale e svolgono funzioni estremamente differenti, talvolta relative alla soddisfazione di interessi nazionali, talvolta alla soddisfazione di interessi di categorie particolari. D'altronde come ricorda Livio Paladin, le qualificazioni con cui questo tipo di rappresentanza viene indicata dai diversi autori («corporativa», «istituzionale», «organica», «funzionale») «si fondano sempre sulla confusione - insostenibile ma necessaria per nascondere il vizio della tesi - tra la rappresentanza politica e la rappresentanza degli interessi settoriali»².

Di conseguenza la rappresentanza organica-istituzionale si presenta come una rappresentanza non omogenea e non-unitaria.

Infine è lo stesso Paladin a dirci che i progetti di rappresentanza istituzionale non si realizzarono mai del tutto. Lo Stato fascista non riuscì mai, per tutta una serie di motivi sottolineati anche dalla storiografia³, ad incorporare totalmente in sé la Nazione, a incamerare totalmente la Nazione in tutti i suoi enti o organizzazioni rappresentative. In sostanza nella concezione fascista, lo Stato aspirò a fondersi con la Nazione, aspirò a diventare un 'totalitarismo' compiuto anche grazie allo strumento della rappresentanza organica-istituzionale, ma non riuscì mai completamente nell'intento.

Tutto ciò è legato anche al concetto di indirizzo politico.

Abbiamo visto, sin dal paragrafo precedente, come le stesse relazioni lette in Parlamento da

¹ A. Volpicelli, *I presupposti scientifici dell'ordinamento corporativo : prime linee su di una teoria generale del diritto corporativo*, ARE, Roma, 1932, pag. 129

² L. Paladin, *Il problema della rappresentanza*, opera citata, pag. 881.

³ Secondo A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, opera citata, pag. 290 sgg., tra i fattori che impedirono al fascismo di diventare "totalitario" vanno annoverati una ideologia non ben definita che formasse i gruppi dirigenti, la "convivenza" forzata tra fascismo e Monarchia e tra fascismo e Chiesa cattolica, la non aderenza al fascismo di gran parte della popolazione (anche a causa di deficienze dei mass media dell'epoca), tra cui gli intellettuali, le mancanze dell'apparato partitico ed infine le intemperanze stesse del carattere di Mussolini.

Rocco a proposito delle “leggi fascistissime” insistessero sulla sovranità dello Stato e sulla sua funzione di indirizzo. Tuttavia nella retorica fascista la formula dell’indirizzo politico rischia di diventare una formula vuota poiché in un contesto, che come abbiamo visto è estremamente variegato di enti ugualmente rappresentativi, è difficile trovare un soggetto che riporti quella pluralità istituzionale all’unità e riconduca il tutto alle somme decisioni dello Stato.

Se la comunità deve raggiungere determinati fini, quali soggetti costituzionali stabiliranno concretamente questi fini e si adopereranno per metterli in pratica?

Le corporazioni sembrano inadatte a questo scopo, anche dopo l’istituzione della Camera dei fasci e delle Corporazioni: infatti esse rappresentano istanze sostanzialmente particolaristiche e di natura economica, senza contare poi che durante tutto il Ventennio l’intera organizzazione corporativa subisce una svalutazione progressiva.

Molti autori, come abbiamo visto, insistono, forse un po’ ingenuamente, sul ruolo esclusivo del Primo Ministro nella determinazione della linea politica, andando così ad avvalorare la tesi che il regime fascista si sostanzi effettivamente nella dittatura personale di Mussolini.

In realtà se il Primo Ministro ha l’ultima parola nella determinazione dell’indirizzo politico è perché si trova al vertice del partito politico di cui è espressione.

Ecco dunque che più plausibile sembra l’ipotesi che spetti al partito, in questo caso al PNF in un contesto monopartitico, unificare la pluralità istituzionale in cui è suddivisa la Nazione e farsi iniziatore dell’indirizzo generale politico da sottoporre poi al Primo Ministro.

E’ in questa direzione che si orientano autori quali Panunzio, il Mortati degli anni quaranta, Carlo Esposito e altri teorici dell’indirizzo politico.¹

Eppure anche in questo caso le premesse teoriche del regime devono scontrarsi con la realtà fattuale.

Infatti il progressivo diluirsi del PNF nella società, causato dalla continua apertura alle iscrizioni al partito, l’azzeramento della dialettica interna e l’asservimento totale alla volontà di Mussolini, la burocratizzazione dello stesso partito e il suo assoggettamento nei confronti dello Stato-apparato rendono molto difficoltosa se non impossibile la concreta elaborazione di un indirizzo politico.

Dato che la dottrina fascista non riuscì ad elaborare una completa teoria dello Stato proprio a causa della debolezza del concetto di rappresentanza organica e delle incertezze a proposito della teorizzazione dell’indirizzo politico, potrebbe sembrare che l’esperienza giuridica fascista si risolva in un corto-circuito senza lasciare alcuna traccia significativa nella giuspubblicistica del successivo periodo democratico.

Però, rielaborando il concetto di ‘regime’², un giurista come Costantino Mortati intuisce l’importanza di un istituto come quello dell’indirizzo politico e come esso sia utilizzabile anche in un contesto non fascista, ma democratico.

Alla caduta del fascismo, spetta all’Assemblea Costituente il compito di realizzare uno «Stato democratico» che immetta realmente le masse nella vita pubblica: così vengono rimessi in discussione elementi della dottrina come la sovranità, il concetto di rappresentanza e proprio

¹ Già citate le opere dei primi tre, vogliamo ricordare: V. Zangara, *Il Partito unico e il nuovo Stato rappresentativo in Italia e in Germania*, Bologna, Zanichelli, 1938; G. Ferri, *La funzione di governo e il Gran consiglio del fascismo*, Roma, Athenaeum, 1939; C. Pellizzi, *Il partito nella dialettica totalitaria*, in «Civiltà fascista», marzo 1941, pag. 128 sgg.; V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell’indirizzo politico*, in «Studi Urbinati», anno XIII (1939), pag. 55 sgg.; C. Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e ministri*, Roma, Edizioni universitarie, 1942.

² M. Gregorio, *Parte totale*, opera citata, pag. 230 sgg.

quello di indirizzo politico.

I costituenti attribuiscono formalmente la sovranità al popolo, tuttavia tale sovranità non è da intendersi in senso neo-giacobino: il popolo non è sovrano per sua natura, ma *diventa* sovrano grazie all'opera dei partiti di massa. Questi ultimi hanno un ruolo fondamentale nel nuovo ordinamento perché differenziano il popolo a seconda delle proprie convinzioni politiche partigiane, ma lo riconducono all'unità all'interno del Parlamento e lo disciplinano, visto che trasformano quegli interessi particolari in progetti di lungo periodo che perseguono finalità collettive.

Mortati capisce che in un contesto in cui la sovranità politica spetta definitivamente al popolo (proprio come era successo nel modello inglese descritto nelle sue opere), ciò avrebbe avuto delle conseguenze sia sul concetto di rappresentanza che su quello di indirizzo politico. Il popolo infatti riacquisisce quella politicità di cui era stato spogliato sia dalla retorica liberale che dalla retorica fascista, in modo da poter indicare veramente una linea politica a cui i governanti devono attenersi.

Seguendo il ragionamento di Mortati, dal popolo proviene un indirizzo politico "costituzionale" che i partiti politici di massa raccolgono e collocano alla base della cosiddetta "costituzione in senso materiale": quell'entità giuridica che nasce nella Società, ma è autonoma rispetto allo Stato. In questo senso la decisione politica viene prima dell'ordinamento giuridico, prima dello Stato, e ne orienta le azioni: con queste riflessioni si abbandona definitivamente la dottrina dello Stato-persona per dare inizio alla dottrina della Costituzione.

Inoltre i cittadini avranno la possibilità sia di tornare a scegliere direttamente i propri rappresentanti (a livello nazionale e locale), sia di scegliere "indirettamente" il proprio Governo. A questo proposito i costituenti mirano a realizzare un assetto costituzionale equilibrato in cui la linea politica sia dettata congiuntamente sia dal rinato Parlamento, sia dal Governo. Il 6 febbraio 1947, Presentando all'Assemblea Costituente il progetto della futura costituzione, Meuccio Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione, sottolinea che l'obiettivo che ci si è posti è stato quello di evitare assetti in cui prevalga o il potere esecutivo o quello legislativo¹. Da una parte quindi si vogliono evitare «regimi autoritari e antidemocratici» come il 'governo fascista' e assetti democratici in cui comunque si riscontri «il primato dell'esecutivo» come il 'governo presidenziale'; dall'altra invece si vogliono evitare quelle forme di governo come il 'parlamentarismo' e il 'governo d'assemblea' (sintagma proveniente dalla contemporanea e travagliata esperienza costituente francese) in cui il Gabinetto è sottoposto nettamente all'assemblea rappresentativa².

In sostanza si realizzerà quello che Paolo Biscaretti di Ruffia ha definito un «governo parlamentare razionalizzato a tendenza equilibratrice»³: un assetto in cui il Capo dello Stato è

¹ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, *Relazione del Presidente della Commissione Ruini*, presentata alla Presidenza dell'Assemblea Costituente il 6 febbraio 1947, pag. 9 e sgg.

² A pag. 10 della sua *Relazione*, Ruini ribadisce: «Ha l'apparenza d'un sillogismo la tesi che, poiché la sorgente di sovranità è unica, nel popolo, ed unica deve esserne la delegazione, ogni potere si concentra nel Parlamento, e gli altri organi, il Governo, il Capo dello Stato, la Magistratura ne sono il comitato o i commessi ed agenti d'esecuzione. Si nega con ciò la possibilità di forme molteplici e diverse di espressione della sovranità popolare; e si lascia cadere quel tessuto costituzionale di ripartizione ed equilibrio dei poteri, che - anche se la formula di Montesquieu è in parte superata - ha costituito una conquista ed un presidio di libertà.»

³ P. Biscaretti di Ruffia, *Diritto Costituzionale (Lo Stato democratico Moderno)*, Napoli, Jovene, 1949, vol. I, pag. 251.

un «regolatore ed equilibratore fra tutti i poteri ed organi dello Stato»¹ e in cui la Camera dei Deputati collabora con il Gabinetto, sebbene all'interno di quest'ultimo, con grande smacco per il nostro Mortati, il Presidente del Consiglio non sia un *primus super pares*, ma un semplice *primus inter pares*.

Analizzeremo più dettagliatamente la 'forma di Stato' e la 'forma di governo' della nascente Repubblica democratica nel corso dell'ultimo capitolo dell'elaborato. Per ora, quanto affermato è sufficiente per capire quali saranno le basi su cui si costruirà il futuro sistema rappresentativo: sistema rappresentativo di cui il 'governo fascista', nonostante la retorica dei giuristi del periodo, aveva sostanzialmente decretato la fine.

¹ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, *Relazione del Presidente della Commissione Ruini*, presentata alla Presidenza dell'Assemblea Costituente il 6 febbraio 1947, pag. 9

Capitolo 6. 'Forma di Stato' e 'forma di governo' nelle classificazioni dei regimi politici

Il nostro *excursus* "cronologico" riguardante la nascita e lo sviluppo in ambito italiano di lemmi e sintagmi inerenti al linguaggio politico, quali 'governo rappresentativo', 'governo parlamentare', 'parlamentarismo', si è sostanzialmente esaurito nei primi cinque capitoli della tesi.

Questo sesto capitolo affronta una questione incidentale rispetto al percorso svolto negli altri. Mentre nelle pagine precedenti abbiamo messo a fuoco i significati che alcuni lemmi-chiave dell'ambito politico-costituzionale acquisiscono nel linguaggio comune, nel corrente capitolo invece vogliamo rilevare come tali lemmi vengono impiegati in costruzioni di pensiero più organiche. Difatti chiunque oggi voglia riflettere sui regimi politici non può prescindere da due concetti di riferimento come la 'forma di Stato' e la 'forma di governo'¹: sono in questi due macro-contenitori che vengono inseriti i lemmi-concetto che abbiamo visto "nascere". Tuttavia

¹ In A. Barbera, C. Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2006⁴, si legge a proposito dei due concetti a pag. 38: «Mentre le *forme di Governo* riguardano il modo in cui si distribuisce il potere politico fra i vari organi dello Stato, vale a dire come vengono assunte da chi governa le decisioni politiche che concernono una determinata collettività statale, le *forme di Stato* riguardano, invece, più a monte, il modo in cui si atteggia il rapporto fra i cittadini e il potere politico, vale a dire il rapporto fra governanti e governati, nonché i fini ultimi che si pone l'ordinamento.». Generalmente, per quanto riguarda le forme di Stato, esse si possono classificare secondo vari criteri: in base al criterio della scelta del Capo di Stato, gli Stati possono dividersi in *repubbliche* o *monarchie*; in base alla struttura territoriale, possiamo avere gli *Stati unitari* o gli *Stati composti*; in base ai fini perseguiti dagli Stati stessi, possiamo avere una classificazione come quella proposta dagli stessi Barbera e Fusaro: *Stato assoluto*, *Stato liberale*, *Stato liberaldemocratico* o *Stato sociale*, *Stato fascista*, *Stato socialista*, *Stato confessionale*.

Inoltre tenendo conto non solo di criteri strettamente giuridici ma anche di criteri meta-giuridici o comunque di natura politologica le forme di stato possono distinguersi in *democrazie* e regimi non-democratici come *autoritarismi* e *totalitarismi* (in merito si veda M.Cotta, D. Della Porta, L. Morlino, *Scienza politica*, Bologna, Il Mulino, 2008; J.J. Linz, *Democrazia e autoritarismo. Problemi e sfide tra XX e XXI secolo*, Bologna, Il Mulino, 2006; G. Sartori, *Elementi di teoria politica*, Bologna, Il Mulino, 1995³).

Per quanto riguarda invece le forme di governo, oggi la classificazione più conosciuta risulta essere quella costruita sulla base all'organo che in ogni forma detiene il potere di indirizzo politico. Si identificano così il 'governo presidenziale' nel quale il potere di indirizzo risiede nel Presidente e Capo di Stato; il 'governo direttoriale' in cui è il direttorio che stabilisce la linea politica da seguire; la forma storica del 'governo costituzionale puro' in cui è il Re o l'Imperatore che indica l'indirizzo politico da seguire; il 'governo semipresidenziale' in cui tale potere spetta al Presidente della Repubblica o al Primo Ministro a seconda della sintonia politica dei due organi; il 'governo parlamentare' in cui il potere di indirizzo politico è condiviso tra il Consiglio dei ministri e il Parlamento (mentre nella versione inglese del governo parlamentare, detto anche 'premierato' il potere di indirizzo risiede soprattutto nelle mani del Premier, nelle versioni continentali del governo parlamentare, come nel caso italiano, tale indirizzo invece si riscontra sostanzialmente nella maggioranza parlamentare). Per approfondimenti, oltre alle trattazioni più o meno articolate che si trovano in tutti i manuali di diritto costituzionale e di diritto pubblico, si veda: N. Bobbio, *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*, Torino, Giappichelli, 1976; C. Mortati, *Lezioni sulle forme di Governo*, Padova, CEDAM, 1973; M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di Governo*, Torino, Giappichelli, 2000; G.U. Rescigno, *Forme di Stato e forme di Governo*, in «Enciclopedia Giuridica Treccani», XIV, Roma, 1989; F. Cuocolo, *Forme di Stato e forme di governo* in «Digesto delle discipline pubblicistiche», 4^a ed., VI, Torino, UTET, 1991, pag. 492 e sgg.; L. Elia, *Governo (forme di)*, in «Enciclopedia del Diritto», XIX, Milano, Giuffrè, 1970, pag. 634 e sgg.; F. Lanchester, *Stato (forme di)*, in «Enciclopedia del Diritto», XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, pag. 796 e sgg.; T.E. Frosini, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, Giappichelli, 2008³.

Per questioni di metodo in ambito classificatorio si veda invece M. Dogliani, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1973, pag. 214 e sgg.

anche concetti quali appunto quello di ‘forma di Stato’ e ‘forma di governo’ si sviluppano e si modificano a fianco della specificazione lessicale nell’intero arco temporale preso in esame dall’elaborato: per questo ci sembrava necessaria una indagine più approfondita.

Adottare una prospettiva storica nello studio di lemmi-concetti chiave, quali appunto la ‘forma di Stato’ e la ‘forma di governo’, può rivelarsi interessante.

Molti degli eminenti giuristi e politologi, a noi contemporanei, che hanno riflettuto ampiamente sugli assetti politico-costituzionali e sul modo di organizzare tale analisi a livello teorico-dottrinale, spesso fanno riferimento a sintagmi quali ‘forma di Stato’ e ‘forma di governo’, al pari di altri descrittori come ‘governo parlamentare’ o ‘parlamentarismo’, senza però domandarsi come sia stato possibile arrivare a tali sistematizzazioni concettuali nel nostro linguaggio, senza chiedersi cioè come sostanzialmente è nato l’odierno linguaggio politico-costituzionale.

Questo capitolo, come del resto l’intero elaborato, ci permetterà di portare alla luce la storicità di alcune categorie epistemologiche utilizzate ancora oggi, analizzando come esse si siano formate.

Per indagare sulla nascita di lemmi-concetto quali la ‘forma di Stato’ e la ‘forma di governo’ è opportuno sfruttare fonti *ad hoc*, in particolare fonti che prendono in considerazione la classificazione dei regimi politici.

Mettendo in successione cronologica le riflessioni di noti giuristi, uomini politici e commentatori, non solo è possibile vedere come le varie “costruzioni classificatorie” cambino, recependo quelle specificazioni lessicali di cui ci siamo occupati nei capitoli precedenti, ma anche come l’evoluzione nel modo di classificare i regimi politici, seguendo determinati criteri di classificazione, porti all’odierna distinzione tra ‘forme di Stato’ e ‘forme di governo’. Il sesto capitolo non è avulso dal resto della tesi, anzi si presenta intimamente connesso con i capitoli anteriori, sia dal punto di vista metodologico, sia per quanto riguarda le tematiche relative alla specificazione lessicale. Tuttavia esso presenta alcune peculiarità che lo distinguono dai precedenti capitoli.

Innanzitutto la sua strutturazione: esso non tratterà un solo periodo di tempo, ma i singoli paragrafi prenderanno in considerazione un determinato arco temporale in modo tale che, grosso modo, ogni paragrafo corrisponda ad uno dei capitoli precedenti.

Inoltre il capitolo può essere considerato “evenemenziale”, in quanto esso è incentrato su *figure chiave*, spesso accademici, che, affrontando il tema della classificazione, recepiscono le specificazioni concettuali avvenute negli anni precedenti.

La classificazione dei regimi politici è un tema di nicchia, specialistico, preso in esame soprattutto da “tecnici” e ciò ha alcuni corollari notevoli.

Per quanto riguarda le fonti, solo fonti “specifiche” (monografie, saggi, articoli di riviste specializzate, voci enciclopediche) si occupano del tema della classificazione, mentre esso sarà per lungo tempo alieno alla maggioranza della stampa d’opinione come i quotidiani: soltanto dopo il crollo del regime fascista, quando il problema di un nuovo assetto costituzionale verrà ridiscusso dai banchi dell’Assemblea Costituente, il tema della ‘forma di Stato’ e della ‘forma di governo’ troverà maggior seguito nell’opinione pubblica.

Inoltre è bene richiamare ancora una volta la metafora del “fiume del linguaggio”.

Sul fondale di tale fiume si collocano uno strato sopra l’altro i *detriti*, cioè le parole, che poi andranno a formare il linguaggio stesso. Interessante è vedere come tali detriti si depositino sul fondale, ovvero, uscendo fuori dalla metafora, capire come determinate parole entrino nel linguaggio comune, magari arricchite da nuovi significati. Abbiamo ipotizzato due tipi di

movimento che si influenzano a vicenda. Da una parte infatti si può immaginare un movimento *discendente*, ovvero che siano alcuni *opinion makers* a introdurre nel discorso comune certi sintagmi con determinati significati. Dall'altra parte si può concepire un movimento inverso, un movimento *ascendente*, in quanto quegli stessi *opinion makers* recepiscono lemmi e concetti già conosciuti, divenendo essi stessi una sorta di megafono del sentire comune.

Queste considerazioni valgono non solo per i sintagmi lessicali inseriti nelle classificazioni dei regimi politici, ma anche per i concetti di 'forma di Stato' e 'forma di governo': è vero che gli autori delle classificazioni recepiscono "dal basso", sintagmi come quelli in questione, ma è anche vero che una parola-concetto, qualora venga utilizzata da un *opinion maker* autorevole, con un certo significato e in un determinato contesto, acquista un ulteriore spessore concettuale e si diffonde più rapidamente nel linguaggio comune. Tuttavia, trattando del particolare tema della forma dei regimi politici, il movimento *discendente* è più rilevante del movimento *ascendente*. Infatti gli *influencers* hanno un ruolo di prim'ordine nella divulgazione della conoscenza e nella diffusione di lessici e sintagmi all'interno di "strutture complesse" come le classificazioni degli assetti politici. Grazie ai loro interventi, come quello di Luigi Palma, Attilio Brunialti, Francesco Racioppi (1862-1905), Gaetano Arangio Ruiz o i più noti Vittorio Emanuele Orlando e Costantino Mortati, non solo i lessici e le parole avranno una maggiore diffusione nel linguaggio comune, ma anche le "costruzioni classificatorie", strutturate secondo la dicotomia tra 'forma di Stato' e 'forma di governo', avranno modo di diffondersi e affermarsi.

Una volta precisato come il sesto capitolo si inquadra nell'economia della tesi, è utile introdurre il problema della classificazione dei *regimi politici*.

Il sintagma 'regimi politici' non è utilizzato casualmente. Mentre oggi per descrivere un modello costituzionale si fa costantemente riferimento a due concetti chiave quale la 'forma di Stato' e la 'forma di governo', fino alla fine dell'Ottocento questi concetti erano estranei agli osservatori del periodo, o tutt'al più, avevano significati molto diversi da quelli che noi oggi siamo soliti attribuire loro. Infatti per descrivere la realtà politica che li circondava, i commentatori dell'epoca facevano ricorso più in generale a circonlocuzioni quali 'regime politico', 'costituzione', 'assetto politico' 'ordinamento politico', 'organamento politico', non considerando altrettanto dirimente come facciamo noi oggi la dicotomia tra 'forma di Stato' e 'forma di governo', anzi tendendo addirittura il più delle volte a confondere i due concetti e a non distinguerli formalmente. Tuttavia non possedere gli strumenti concettuali che oggi ci sembrano indispensabili per una adeguata classificazione non significava per quegli autori rinunciare a riflettere sul tema.

Per il giurista, consigliere di Stato e politico Carlo Schanzer (1865-1953):

«una retta e complessiva classificazione delle forme di governo è compito importante della dottrina dello Stato, perocchè qui, come in ogni altro ramo dello scibile, la classificazione s'impone quale necessità logica della mente. Classificare, per la scienza politica, vale orientarsi secondo principi teorici nella grande varietà storica delle forme statuali, rilevarne le analogie e notarne le differenze, discernere il costante dal mutabile, ridurre a ordine la moltitudine dei fenomeni di cui si vuol determinare la natura. La classificazione, qualunque sia la via che segue, o il metodo che adopera, reca chiarezza nelle idee e giova potentemente a scoprire le leggi che governano i fatti ed a cogliere le relazioni generali che tra essi intercedono. Può dirsi quindi che la scienza nasce colla classificazione e progredisce a misura che la classificazione diviene più rigorosa e perfetta. Ciò vale particolarmente nelle discipline aventi per fine la comprensione del mondo morale ed intelligibile. Qui anzi, l'osservazione avendo base meno sicura e concreta che nelle scienze fisiche e naturali, ogni distinzione accertata significa un grande

progresso e la classificazione, rispondente alla realtà dei fenomeni, diventa la pietra angolare dell'edificio scientifico.»¹.

Classificare è un modo, anzi *il modo*, più importante per sistematizzare la realtà che ci circonda: solo ordinando i principi che caratterizzano i *tipi* del mondo politico-costituzionale è possibile organizzare la conoscenza e contribuire al progresso della scienza stessa.

Anticipando uno dei temi del capitolo, possiamo però dire che uno dei problemi con cui lo stesso Carlo Schanzer e altri si dovranno confrontare alla fine degli anni Novanta è particolarmente rilevante: i modelli classificatori della realtà politica di fine Ottocento sono molto risalenti nel tempo e sembrano inadeguati per ordinare la realtà effettiva del periodo.

Anche nella seconda parte dell'Ottocento, in ambito classificatorio, il punto da cui la maggioranza dei commentatori prende l'abbrivio per le proprie riflessioni è la classificazione dei regimi politici approntata dai filosofi "classici" greci e romani, Aristotele e Polibio su tutti.

Nella *Politica* il sommo stagirita aveva classificato i regimi politici usando due criteri specifici: il *numero* di chi governa (uno, pochi, molti) e il *come* si governa, ovvero il tipo di interesse (generale o particolare) che chi governa intende perseguire:

		INTERESSE	
		generale	particolare
NUMERO	uno	Monarchia	Tirannia
	pochi	Aristocrazia	Oligarchia
	molti	Politia	Democrazia

Inoltre Aristotele si era soffermato sulla 'Politia', il governo dei molti che perseguono interessi generali: questa costituzione si dimostra più stabile delle altre perché nasce da una mistione, originatasi dalla fusione di due forme negative come l'"Oligarchia" e la 'Democrazia'. Nel filosofo greco si ritrova solo *in nuce* il tema del 'governo misto' che invece sarà centrale nelle riflessioni di altri filosofi successivi come Polibio. Nel IV libro delle *Storie* lo storico Polibio, greco di nascita ma deportato a Roma, perfeziona le intuizioni di Aristotele inserendole in una filosofia della storia. Secondo Polibio i regimi politici sono sì classificabili in tre forme buone (Regno, Aristocrazia, Democrazia) e tre forme degenerate (Tirannide, Oligarchia, Olocrazia) in base a criteri quali il *numero* di chi governa e l'*interesse* di chi governa, tuttavia questi sei regimi puri sono per loro natura instabili e si succedono l'uno all'altro in maniera ciclica. L'*anaclosi*, o teoria dei cicli, è inevitabile: prima si instaura il Regno, poi la Tirannide, poi l'Aristocrazia, l'Oligarchia, la Democrazia ed infine l'Olocrazia.

L'unico modo per frenare questa degenerazione continua è quello di instaurare una settima forma, il 'governo misto', sintesi delle tre forme migliori. Esso è un assetto stabile per sua natura in quanto incentrato sull'equilibrio, sulla compartecipazione del potere fra tutte le parti che compongono la società: l'uno, i pochi ed i molti si controllano a vicenda, perseguendo continuamente l'interesse generale della comunità e mantenendo così un armonico bilanciamento. La classificazione di Polibio può essere così schematizzata:

¹ C. Schanzer, *Di una nuova classificazione delle forme di governo*, in «Rivista del diritto pubblico», 1890, pag. 865-866.

		<u>INTERESSE</u>	
<u>NUMERO</u>		generale	particolare
	uno	Regno	Tirannide
	pochi	Aristocrazia	Oligarchia
	molti	Democrazia	Oclocrazia
		Governo Misto	

Le due classificazioni proposte hanno alcuni elementi in comune.

Notiamo subito che non vi è una distinzione formale tra ‘forma di Stato’ e ‘forma di governo’, in quanto la prima assorbe totalmente la seconda. Gli stessi criteri di classificazione non permettono di focalizzare questa dicotomia. Il criterio *dell’interesse* cioè del *come si governa* implica un giudizio di valore del classificatore sul regime in questione e per ciò, più che un criterio oggettivo-formale, sembra un criterio di classificazione soggettivo.

Dal nostro punto di vista, è più interessante analizzare il criterio del *numero*, cioè di *chi governa*. Quest’ultimo cela in se due problematiche: da una parte fa riferimento alla *titolarità* della *suprema potestas*, ovvero di chi detiene quel potere supremo, esclusivo, non derivato che implica il comando, l’ultima decisione, in una società politica. In sostanza il *chi governa* mira a fare luce sul problema di ciò che, a partire dalla fine del Cinquecento, è definito *sovranità*. Dall’altra parte però alla *titolarità della sovranità* è connessa indissolubilmente un’altra tematica: *l’esercizio della sovranità* e dunque l’effettiva strutturazione degli organi che compongono l’ordinamento giuridico. Titolarietà ed esercizio della sovranità sono fusi insieme nel criterio del *chi governa*: ciò implica una non-distinzione delle due problematiche che si riflette sulla non-distinzione dei concetti di ‘forma di Stato’ e ‘forma di governo’. Il tema della titolarità della sovranità e del suo esercizio sarà molto dibattuto da filosofi e pensatori politici di tutte le epoche, ma se dai metodi classificatori “arcaici” giungiamo alle classificazioni odierne che distinguono formalmente la ‘forma di Stato’ dalla ‘forma di governo’, a mio avviso, molto lo si deve alle riflessioni intono al concetto di ‘sovranità’¹.

Come abbiamo visto il concetto di sovranità è noto fin dall’antichità, ma una vera e propria riflessione sul tema inizia in epoca medievale, in un contesto nel quale però tale concetto viene indicato con vari sintagmi: ‘*summa potestas*’, ‘*summum imperium*’, ‘*merum et mixtum imperium*’, ‘*majestas*’, ‘*plenitudo potestatis*’.

In questa prima fase la sovranità indica lo status di colui che si trova in una posizione di preminenza in un preciso sistema gerarchico. Il Re medioevale si trova al vertice di una piramide di corpi intermedi, di ceti, di autonomie locali, con i quali si deve confrontare. Egli è *sovrano* poiché ha il sommo potere giurisdizionale, ovvero può “dire” il Diritto e la Giustizia, tuttavia questa funzione dichiarativa del Diritto deve essere sempre contrattata con tutta la pletora di poteri feudali che lo circondano: è questa cintura di corpi intermedi che limita il suo potere, che bilancia il suo *gubernaculum*, senza contare che il Re comunque è sottoposto alle leggi fondamentali dell’ordinamento, egli infatti si trova sia *sub Deo*, sia *sub lege*. Dal punto di vista costituzionale questa situazione viene associata al modello del ‘governo misto’, un modello in cui la sovranità viene compartecipata tra tutta una pluralità di soggetti:

¹ N. Matteucci, *Sovranità*, in «Dizionario di Politica», Torino, UTET, 1976, pag. 1102-1110; P.P. Portinaro, *Sovranità*, in «Enciclopedia del pensiero politico», Roma, GLF editori Laterza, pag. 799-800; G. Chiarelli, *Sovranità*, in «Nuovissimo Digesto Italiano», Torino, UTET, vol. XVII, 1970, pag. 1043-1053.

in continuità con quanto sostenevano Aristotele e Polibio la tematica del 'governo misto' verrà infatti ripresa da personalità eminenti dell'Umanesimo civico italiano come Machiavelli e Guicciardini, solo per citare alcuni nomi.

E' alla fine del Cinquecento che nasce, insieme allo Stato moderno, anche la moderna teoria della sovranità e il concetto troverà una incarnazione grafica nella parola stessa 'sovranità'.

Mentre per Bodin l'essenza della sovranità si riscontra nel potere di fare e abrogare le leggi e invece per Hobbes essa si sostanzia nel potere esecutivo, ovvero nella coercizione e nel monopolio della forza, alla base di queste concezioni vi è un preciso assunto: il Diritto non viene più rinvenuto nelle consuetudini, ma viene *creato*. E' il Re che crea il diritto, e cosa ben più importante, non deve condividere la sovranità con nessun altro corpo intermedio. Egli è *supra legem*, è un sovrano assoluto perché lui solo può intervenire su ogni questione, non consentendo ad altri di decidere.

Il potere del Sovrano è potenzialmente illimitato: è per questo che alla fine del Settecento si elaborano modelli costituzionali per limitare la sovranità del Re. Con Montesquieu il tema della compartecipazione della sovranità con fini limitatori ritornerà in auge. Infatti, come sostiene Norberto Bobbio¹, tra il governo misto "classico" e il 'governo moderato' elaborato dal magistrato francese a metà del diciottesimo secolo vi è unità d'ispirazione: l'equilibrio è il concetto dominante delle due costruzioni dottrinarie, equilibrio delle componenti della società nel governo misto classico, equilibrio delle funzioni fondamentali dello Stato (in cui si tripartisce la sovranità) nella sua rielaborazione settecentesca. In entrambi i casi vi è una ricerca della stabilità costituzionale, evitando gli abusi di una singola componente dell'ordinamento.

Alla elaborazione "moderata" di Montesquieu seguirà la proposta radicale di Rousseau nel mare procelloso della rivoluzione francese: la sovranità del Re non verrà semplicemente limitata da corpi intermedi, ma verrà azzerata, visto che il filosofo ginevrino esalterà la cosiddetta *sovranità popolare*, la sovranità (indelegabile nel suo esercizio) dei singoli individui che assurgeranno al ruolo di decisori supremi. La bilancia dei poteri non si trova più in equilibrio tra il principio monarchico e il principio popolare, ma uno dei suoi bracci pende nettamente dalla parte del principio democratico.

Il costituzionalismo del primo Ottocento al contrario tenderà ad evitare ogni eccesso in tema di sovranità.

La società corporativa è ormai scomparsa, tuttavia non è scomparsa la necessità di mediazioni che servono a frenare e rallentare il potere sovrano.

Proclamando i diritti inviolabili del cittadino si mira sia a limitare la sovranità esclusiva del sovrano, sia la sovranità del *demos* indistinto di ascendenza giacobina: il concetto di equilibrio verrà riproposto, ma l'assetto costituzionale che intende realizzarlo in parte ha cambiato nome (e sostanza), in quanto, ai riferimenti al 'governo misto', si affiancano i riferimenti al 'governo rappresentativo', dove il secondo è una continuazione teorica del primo. L'"invenzione della rappresentanza" infatti permette effettivamente alla parte democratica della mistione di influire sulle decisioni riguardanti la "cosa pubblica" grazie ai propri rappresentanti e controbilanciare sostanzialmente il potere del Re e del suo Esecutivo.

La sovranità torna ad essere un attributo condiviso tra vari soggetti: tipiche di questo periodo sono le teorie astratte della sovranità come quelle di Constant o Guizot che non attribuiscono la sovranità a nessun soggetto in particolare, ma la distribuiscono tra tutti quelli

¹ N. Bobbio, *La teoria delle forme di governo*, opera citata.

dell'ordinamento.

Sul finire dell'Ottocento si assiste ad una ulteriore evoluzione del concetto di sovranità.

Gli assetti costituzionali che teorizzano una compartecipazione della sovranità vengono meno proprio perché una parte della "mistione" (la parte democratica) sta prendendo il sopravvento. Così si rende necessaria una nuova sistematizzazione della sovranità affinché gli ordinamenti costituzionali non perdano la loro legittimazione. Oltre ad assistere ad una ulteriore *spersonalizzazione* del concetto di sovranità, la titolarità della sovranità verrà ricondotta non più a soggetti diversi, ma ad un elemento unitario.

Da una parte vi sarà chi torna ad attribuire la titolarità della sovranità alla Nazione o al popolo (quest'ultimo però inteso non facendo riferimento al *demos*, alla *plebs* o alla massa indistinta degli individui di ascendenza giacobina, ma al popolo giuridicamente organizzato nello Stato e nelle assemblee rappresentative).

Dall'altra parte vi sarà chi attribuisce la sovranità allo Stato-persona. È lo Stato che realizza la sintesi unitaria e superiore che prima spettava a soggetti distinti. Lo Stato è sovrano in quanto ente territoriale originario che ha acquisito una personalità giuridica: il Re, i deputati, il popolo non sono altro che suoi organi ed è tra loro che si deve realizzare un armonico equilibrio, specialmente se si adotta un assetto parlamentare.

Questa spersonalizzazione della sovranità elude il problema di chi effettivamente e fisicamente decide all'interno di un ordinamento giuridico, tuttavia costituisce pur sempre una *soluzione* al problema degli equilibri costituzionali. Inoltre ha delle conseguenze per noi rilevanti.

Sebbene il confronto tra la *titolarità* della sovranità e il suo *esercizio* negli assetti costituzionali venisse dibattuto anche in passato, a questa altezza la spersonalizzazione della sovranità di metà Ottocento rilancia questa problematica e fa sì che essa abbia delle ricadute formali anche sui quadri concettuali della scienza giuridica.

Infatti, a partire da questo momento, nell'analisi dei regimi politici la *titolarità* della sovranità sarà ricondotta al perimetro concettuale della 'forma di Stato', mentre l'*esercizio* della sovranità rimanderà al concetto di 'forma di governo': è in questo momento che si arriva alla scissione *formale* dei due concetti.

Come abbiamo cercato di mettere in evidenza nei capitoli precedenti, da ora in avanti per la dottrina giuridica, più che il problema della titolarità della sovranità, sarà rilevante il suo esercizio, ovvero il rapporto tra gli organi dello Stato, analizzando quale tra essi, più o meno legittimamente, sia in grado di indicare un indirizzo politico, una linea politica da seguire.

Grazie anche alla distinzione dei concetti di 'forma di Stato' e di 'forma di governo' l'equilibrio o lo squilibrio del sistema politico-costituzionale non sarà più percepito come squilibrio nel campo della sovranità, ma sarà percepito come conflitto fra gli organi costituzionali per elaborare (o imporre) una propria condotta politica.

Questa chiave interpretativa ricalca specificatamente ciò che è avvenuto nel caso italiano, dove proprio la riflessione sulla sovranità ha permesso di scindere i concetti di 'forma di Stato' e 'forma di governo'.

Nel contesto italiano tra gli anni Cinquanta e gli anni Ottanta il 'governo rappresentativo' è immancabilmente associato da autori quali Balbo e Palma al 'governo misto': al di là delle differenze tra i due autori, il modello di riferimento è un modello costituzionale equilibrato, proprio perché si ha l'impressione che la sovranità venga condivisa all'interno dell'ordinamento.

A partire dagli anni Ottanta la percezione dell'equilibrio del sistema verrà meno e spetterà ad autori quali Vittorio Emanuele Orlando e Attilio Brunialti contribuire al processo di

specificazione lessico-concettuale e allo stesso processo di spersonalizzazione della sovranità. Non essendo la sovranità più condivisa, il modello del 'governo misto' non sarà più applicabile al caso italiano e per questo si renderà necessario abbandonare il retaggio polibiano-aristotelico per elaborare nuove classificazioni, nuovi quadri concettuali per descrivere la realtà politico-costituzionale. Il 'governo parlamentare' codificato da questi autori recupera il concetto di equilibrio, ma tale equilibrio si percepisce ora nelle dinamiche interne dell'ordinamento, nei rapporti tra il Sovrano, il Gabinetto e la camera rappresentativa.

Negli anni Novanta spetterà a Francesco Racioppi dare un taglio netto al retaggio classico e stabilire che una distinzione tra il concetto di 'forma di Stato' e quello di 'forma di governo' non è più procrastinabile, proprio perché il problema della titolarità della sovranità e il problema del suo esercizio sono sostanzialmente differenti. Si arriverà così alla scissione formale dei due concetti: una distinzione che troverà conferme anche in giuristi del successivo periodo giolittiano i quali adesso potranno concentrarsi sul problema della 'forma di governo'. All'altezza degli anni Venti e Trenta infine, da una parte la necessità di scindere i nostri due concetti sarà confermata, e dall'altra invece si affineranno i criteri di classificazione delle 'forme di Stato' e delle 'forme di governo', proprio per inquadrare l'assetto politico-costituzionale fascista.

La sistematizzazione (quasi) definitiva dei nostri concetti e dei nostri lessici la ritroviamo nella successiva fase costituente democratica nelle discussioni dell'Assemblea costituente. Anche in questa fase la riflessione sulla 'forma di Stato' e la 'forma di governo' prenderà l'abbrivio dalla concezione della sovranità.

Infatti il popolo sarà formalmente dichiarato *sovrano*, poiché non solo disporrà di diritti civili e politici, ma anche perché potrà scegliere i suoi rappresentanti sia a livello locale che a livello nazionale. Inoltre grazie all'azione dei partiti politici di massa, il popolo stesso contribuirà in maniera decisiva alla realizzazione della "costituzione materiale": quell'insieme dei principi su cui l'intera collettività converge e che orienterà l'azione dello Stato e dei governanti.

6.1 Dagli anni Cinquanta agli anni Ottanta: indeterminatezza lessicale e classificazione dei regimi politici

Una delle figure chiave di questo capitolo è, come si intuisce, il costituzionalista Francesco Racioppi, che già abbiamo incontrato nei capitoli precedenti in quanto autore, insieme a Ignazio Brunelli, di un noto *Commento allo Statuto*¹, pubblicato in età giolittiana. Ebbene il nostro autore comincia il suo percorso di studi partendo proprio dal modo di classificare i regimi politici. Sul finire degli anni Novanta Racioppi denuncia che il modo di classificare le costituzioni è troppo vetusto ed incentrato su modelli, quelli classici, non più adatti a descrivere la realtà circostante.

Nel 1898 nel saggio *Forme di Stato e forme di Governo*², a proposito delle numerose «classazioni» utilizzate per identificare gli «organamenti politici», Racioppi scrive:

«S'intrecciano e talvolta inavvedutamente si confondono in esse i criterii più disparati: criteri qualitativi, quantitativi, filosofici, politici, giuridici, cronologici, economici, sociologici. Si gira intorno alla vecchia

¹ F. Racioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, UTET, 1901-1909, 3 voll.

² F. Racioppi, *Forme di Stato e forme di Governo*, Roma, Società editrice Dante Alighieri, 1898.

dottrina d'Aristotele come nei recessi d'un labirinto, con l'ultima speranza d'esserne lontani quanto i nuovi atteggiamenti del tempo nostro richiedono, e pur tuttavia senza mai riuscire a svincolarsene o a compierla.»¹.

Tali «classazioni»:

« non riescono a mettere in luce il filo conduttore, il vincolo, senza del quale nessun complesso d'idee può assurgere a sistema organico. [...] Tutti o quasi [gli autori] finiscono col confondere la forma e il contenuto, scivolando nel problema astratto dei fini dello Stato, o in quello, ripetutamente dimostrato ozioso, della miglior forma di reggimento da raccomandare ai popoli.»².

In maniera piuttosto sconsolata, il giurista conclude:

« E' come una efflorescenza di tentativi, che verdeggiano un giorno e poi appassiscono senza eccezioni all'ombra della vecchia quercia piantata da Aristotele. Ognuno avverte che il robusto albero non basta più a coprire della sua ombra l'intero campo delle moderne forme politiche, ma le prove si succedono senza frutto e in mancanza di meglio l'albero annoso permane. Dall'arruffio delle innumerevoli teoriche sembra emergere, a un tempo, e il buon fondamento e l'insufficienza della dottrina del sommo filosofo greco: se ne veggono le imperfezioni, ma se ne sentono innegabili i pregi: e di fronte agli insuccessi continui pare che alla scienza non resti ormai che rifugiarsi in enumerazioni senza nesso sistematico, cioè darsi per vinta e rinunciare ad ogni velleità di classazione.»³.

Racioppi avrà modo di affrontare il problema nel merito, proponendo una sua classificazione, di cui ci occuperemo a tempo debito. Tuttavia non possiamo che cominciare il nostro *excursus* del capitolo presentando due autori come Cesare Balbo e Luigi Palma che, tra gli anni Cinquanta e gli anni Ottanta, riscontrano nella "vecchia quercia aristotelica" un albero rigoglioso e che sviluppano le proprie riflessioni proprio all'ombra metaforica della prosperosa pianta. Per questi autori le considerazioni dei "classici" sono ancora valide e, con minime integrazioni, riescono a "contenere" la realtà politica in cui vivono.

In questo contesto di *indeterminatezza lessicale*, in entrambi i modelli proposti dai giuristi il concetto odierno di 'forma di Stato' assorbe quello di 'forma di governo'. I regimi politici vengono classificati secondo "modelli classici" e la titolarità della sovranità, distribuita tra vari soggetti, diventa il punto centrale dell'analisi. Il regime ottimo è il 'regime rappresentativo', rielaborazione del 'governo misto', dove tutti gli elementi della sovranità si trovano in un equilibrio armonico.

Nel corso dell'elaborato abbiamo presentato Cesare Balbo come colui che sin dagli anni Venti dell'Ottocento ha dato inizio a quello che abbiamo definito il "filone balbiano", ovvero quel filone dottrinario che assimila il 'governo misto' al 'governo rappresentativo'. Sin dai suoi diari inediti il cattolico Balbo aveva sostenuto questa identificazione tra i due modelli. Identità che poi sarà ripresa dai commentatori italiani più conosciuti degli anni Cinquanta e Sessanta come Pescatore, Boncompagni, Solimene, Peverelli, Casanova, Carutti, Fiorentini, Padoa ecc.

Balbo esprime le sue posizioni in merito alla classificazione dei regimi politici in due scritti postumi, pubblicati dal figlio Prospero nel 1857, circa quattro anni dopo la scomparsa del padre avvenuta nel 1853: si tratta di *Della monarchia rappresentativa in Italia* e *Della politica*

¹ Ivi, pag. 12.

² Ivi, pag. 14.

³ Ivi, pag. 14-15.

nella presente civiltà, pubblicati in un medesimo volume e risalenti presumibilmente ai primi anni Cinquanta¹.

Nel terzo libro del saggio *Della politica nella presente civiltà*, intitolato *Dell'impulso della libertà*, e datato 1° ottobre 1852², Balbo comincia ad illustrare il suo punto di vista riguardo gli «organamenti politici». In linea con la dottrina aristotelica, egli afferma che per l'uomo è naturale vivere in società e altrettanto naturale per la società è avere un Governo. Ma quali forme può assumere il Governo? Balbo volge lo sguardo all'indietro verso i filosofi classici greci e romani e propone una prima generalissima classificazione dei regimi politici:

« E' legge matematica, non meno esatta che quella delle scienze esatte, che il governo non possa essere se non, o di uno, o dei pochi, o dei più, ovvero misto di queste tre forme: cioè, secondo le definizioni o determinazioni, l'uso presente delle parole, di una delle quattro seguenti forme:

Monarchia,

Aristocrazia,

Democrazia,

Governo misto.

E questa enumerazione o divisione de' governi nelle loro specie è essa pure la universalmente data ed accettata nell'uso presente; è una delle più naturali, più esatte, meno arbitrarie che si trovino nella scienza politica; e noi l'accettiamo senz'altro, senza fermarci a combattere tutte quelle più o meno discoste che furono date da parecchi.»³.

Nella classificazione Balbo si concentra sul *criterio del numero* dei governanti e non su quello *dell'interesse*, tralasciando le caratteristiche dell'esercizio del potere e abbandonando gli immancabili giudizi di valore a proposito di ogni forma politica: ciò gli permette di evitare l'analisi delle cosiddette "forme degenerate".

L'autore si appresta a esporre una sua più dettagliata visione classificatoria, costituita da una «divisione principale ed una sussidiaria»⁴. La classificazione «principale» è una «divisione settemplice»⁵, che pone particolare attenzione alle tipologie di 'governi misti':

« Studiando quindi ulteriormente la divisione da noi accettata, cerchiamo quali e quante sono le combinazioni possibili dei tre governi puri e del misto; noi troveremo che sono in tutto le sette forme seguenti:

1° Monarchia sola o pura.

2° Aristocrazia pura.

3° Democrazia pura.

4° Monarchia mista con aristocrazia.

5° Monarchia mista con democrazia.

6° Aristocrazia mista con democrazia.

7° Monarchia, aristocrazia e democrazia miste.

Tre governi puri, tre misti a due binari, uno misto a tre o triplice.

Quattro monarchie e tre senza monarchia: i quali ultimi sono quelli che l'uso presente universalmente

¹ C. Balbo, *Della monarchia rappresentativa in Italia: saggi politici; Della politica nella presente civiltà, abbozzi del medesimo autore*, Firenze, Le Monnier, 1857.

² Ivi, pag. 465.

³ Ivi, pag. 478.

⁴ Ivi, pag. 482.

⁵ Ivi, pag. 479.

chiama Repubbliche.»¹.

Sebbene Balbo affermi che «non è governo antico o nuovo che non si possa comprendere in una delle sette specie o forme sopradette»², egli è ben conscio dei limiti della sua prima classificazione, infatti dubita che nel corso della storia possano mai essere esistite le tre forme che egli chiama 'pure':

«Fu mai al mondo una monarchia pura, un principe, quantunque potente, quantunque tiranno, che non avesse un qualunque Consiglio, la cui autorità non avesse qualche temperamento sacerdotale o anche militare, od anche popolare? Ed il governo di Venezia, così universalmente chiamato repubblicano ed aristocratico, non ebbe egli un Doge a vita, e non si dovrebbe dire misto di monarchia e aristocrazia? [...] E la democrazia pura fu ella mai, in fatto, od anche è ella possibile? Non verrebbe ella ad essere quel governo di tutti egualmente, che è non governo?»³.

Insomma i 'governi misti' sembrano essere stati quelli prevalenti nel corso dello sviluppo storico, specialmente i misti «a tre binari». Ciò coincide con la concezione della sovranità di Balbo. Infatti nei 'governi misti a tre binari' la sovranità è compartecipata, non appartiene a nessuna in particolare delle tre componenti della società: questo elemento di equilibrio si rivelerà fondamentale anche per descrivere la contemporaneità del nostro autore come vedremo tra poco.

L'inattuabilità storica delle cosiddette *forme pure* è percepita da Balbo come una lacuna nella classificazione: è per questo che egli propone una seconda classificazione «sussidiaria» dei governi, complementare alla prima. Anche questa seconda classificazione presa singolarmente presenta «incertezze, inesattezze, inconvenienti non minori o forse maggiori»⁴, ma può essere comunque accettata se presentata come *pendant* della prima. La seconda classificazione si impernia su un nuovo criterio: «i diversi modi, le diverse costituzioni del potere legislativo». Si tratta di un criterio che rimanda alla concezione della sovranità esposta da Bodin, dove per sovranità si intendeva appunto il modo di fare e abrogare le leggi. Balbo ricorda che «il vero, il sommo potere di qualunque Stato, il vero potere governativo (prendendo *governo* nel senso lato) è quello di far le leggi»⁵, mentre «l'esecutivo e il giudiziario non sono che dipendenze del legislativo; non fanno che eseguire in modi diversi ciò che questo prescrive, comandò, ordinò»⁶. E quindi avremo:

« 1° *il governo assoluto*, di qualunque principe che facesse solo le leggi, senza intervento obbligata altrui, a volontà, a genio, a capriccio proprio;

2° *il governo consultivo*, de' principi che fan le leggi coll'intervento, obbligato da leggi od usi anteriori, d'un Consiglio qualunque, sacerdotale, militare o giudiziario o civile, ma senza obbligo di seguir que'consigli;

3° *il governo deliberativo*, che comprenderebbe tutti quelli de'principi e delle repubbliche, che fanno le leggi coll'intervento, non solamente consultivo, ma deliberativo, di qualunque corpo.»⁷.

¹ Ibidem.

² Ibidem.

³ Ivi, pag. 480.

⁴ Ivi, pag. 482.

⁵ Ivi, pag. 480-481.

⁶ Ivi, pag. 481.

⁷ Ibidem.

Rapportando la seconda classificazione alla prima possiamo capire che:

« Il governo primo, od assoluto, verrebbe identico col primo di quelli da noi accettati, che chiamammo monarchia pura, e se ne potrebbe quindi far la medesima disputa, se sia mai esistito o possa esistere assolutamente tal governo assoluto. Il secondo o consultivo, sarebbe quello della monarchia di Montesquieu, quello della monarchia francese e di tutte le altre europee del suo tempo, e di parecchie ancora del nostro tempo. [...] Se non che questo governo consultivo, il quale ha più esistenza che non l'assoluto, non sembra poter fare per sé una categoria razionale: è il vero governo assoluto, non può distinguersi da esso, lasciando al principe l'arbitrio di seguire o non seguire i consigli ricevuti, e così la vera decisione delle leggi. Il governo terzo, o deliberativo, comprenderebbe poi in sé una quantità di governi disparatissimi; tutte le monarchie dove un corpo qualunque avesse parte effettiva nella confezione delle leggi, e tutte le repubbliche senza distinzioni.»¹.

Una volta puntualizzati questi presupposti teorici, è possibile anche affrontare il quadro politico-costituzionale di uno specifico contesto storico, come il nostro autore fa nel suo secondo saggio, ovvero *Della monarchia rappresentativa in Italia*.

Sin dai primi capitoli del saggio, Balbo, sfruttando categorie già a noi note, afferma che per l'Italia « non sia possibile né desiderabile» né un ritorno alla 'monarchia assoluta', né un ritorno alla 'monarchia consultiva', né tanto meno un passo indietro verso le repubbliche del medioevo, visto che:

« Non sono desiderabili né possibili nella presente civiltà, se non due forme di governo, fondate su un solo principio: le monarchie e le repubbliche rappresentative.»².

E ancora:

« Oramai non è possibile l'ordinamento di niun governo nuovo o il riordinamento di niun antico, se non in un governo rappresentativo, sia monarchico o repubblicano.»³.

Quindi è «il progresso della rappresentanza» il principio che anima le uniche due forme di governo possibili della presente civiltà:

« Il principio rappresentativo è uno; e consiste in chiamare alle deliberazioni dello Stato, non più, come già fra gli antichi, direttamente i cittadini di una città, o tutt'al più di suo territorio, ma indirettamente e per deputazione o rappresentazione i cittadini dello intiero Stato. Ma tal principio unico, può avere ed ha due applicazioni diverse; può produrre e produce due diverse forme di governi, la monarchia e la repubblica, rappresentative ambedue.»⁴.

I governi rappresentativi sono il risultato del normale progresso della civiltà:

«essi sono, né più né meno, una qualità di governi sorta a poco a poco e per necessità dalla condizione della civiltà progredita, una qualità di governi necessaria adunque a noi e ai posteri nostri, finché starà e progredirà la nostra civiltà. [...] E il merito, la virtù, la natura del governo rappresentativo, è quello poi di essere il solo modo di applicare il principio di libertà oltre il territorio d'una città, a tutto un gran popolo,

¹ Ibidem.

² Ivi, pag. 48.

³ Ivi, pag. 51.

⁴ Ivi, pag. 50.

Non fu invenzione di nessun uomo o di nessun popolo particolare: fu svolgimento della natura umana conformata dal Creatore, non solamente a qualsiasi civiltà, ma ad una progrediente in libertà.»¹.

Seguendo le due classificazioni di Balbo, i 'governi rappresentativi' si presentano sia come 'governi deliberativi', poiché i rappresentanti della società sono chiamati a deliberare in assemblea (cosa che non succedeva nell'antichità dove si prediligevano forme dirette di partecipazione alla cosa pubblica), sia come 'governi misti a tre binari', in quanto i rappresentanti rispecchiano le componenti e gli interessi della società e contribuiscono in egual misura alla funzione legislativa, espressione più pura della sovranità.

Per rimarcare ancora una volta l'identità tra il classico 'governo misto' e il 'governo rappresentativo' riportiamo il seguente passo:

« Adunque ripeto: che in ogni monarchia rappresentativa debbano essere rappresentati, chiamati a parte del governo e de'consigli nazionali, tutti gli interessi dello Stato. Ed aggiungo poi con superbia per le istituzioni che ci reggono ormai: che la monarchia rappresentativa è il più bello, e per quanto umana cosa può essere, il più perfetto de'governi, appunto per ciò che vi possono essere rappresentati tutti gli interessi, tutte le condizioni politiche ed anzi umane possibili, il principe [principio monarchico], il comune del popolo [principio democratico], e quelli che sono forse dappertutto, incontrastabilmente in molti luoghi, i primi, i principali, i più potenti [principio aristocratico].»².

Sebbene il 'governo rappresentativo' si distingua dal 'governo misto' per l'emersione del principio della rappresentanza, entrambi i modelli sono assimilabili, dal momento che sono incentrati sull'equilibrio. Sia nei 'governi rappresentativi' sia nei 'governi misti' infatti si ha una compartecipazione della sovranità. Per Balbo la sovranità (da non considerarsi in questo caso come il potere di *imperium*) non è ancora un attributo imprescindibile dello Stato. In una monarchia rappresentativa essa «non risiede nel monarca»³, né soltanto nel popolo rappresentato nelle due assemblee, ma in tutti e tre questi organi insieme, dunque «non può dirsi risiedere la sovranità od il potere supremo in nessuna delle tre parti che costituiscono il potere legislativo; ed evidentemente può e debbe dirsi risiedere nelle tre»⁴.

Queste considerazioni a proposito delle classificazioni delle forme di governo rimarranno per lungo tempo immutate. Anche Luigi Palma nella seconda edizione del suo *Corso di diritto costituzionale* del 1881 rimane su posizioni per certi versi simili a quelle espresse da Balbo.

Infatti in Palma si ha una riflessione più profonda rispetto al concetto di Stato e di sovranità, tuttavia il giurista stenta a staccarsi da modelli classificatori ben conosciuti.

Per Palma lo Stato è un prodotto della natura socievole dell'uomo in modo tale che, a proposito della nascita dello Stato stesso, sono ugualmente da ripudiarsi sia le teorie del contratto sociale (come quelle di Rousseau, Hobbes e Locke), sia quelle organiciste (proposte da Spencer e Schäffle). Lo Stato si presenta come « un corpo politico, una persona morale, un essere collettivo, che ha una propria esistenza, propri diritti e doveri, una coscienza, una ragione, una libertà, una volontà propria, distinta e superiore a quella di ciascuno dei suoi membri.»⁵. Da ciò deriva che la sovranità è «il potere supremo (*suprema potestas*),

¹ Ivi, pag. 49.

² Ivi, pag. 251.

³ Ivi, pag. 186.

⁴ Ivi, pag. 188.

⁵ L. Palma, *Corso di diritto Costituzionale*, Firenze, Pellas, 1881², pag. 99.

personificata in uno o in più, da cui ogni Stato è retto»¹. Palma riconosce la personalità giuridica dello Stato, ma si dimostra ugualmente avverso sia alla sovranità dello Stato-persona (come nella futura concezione di Orlando), sia al concetto di sovranità popolare come era stato formulato da Rousseau. Tutt'al più il giurista propende per il concetto di sovranità *nazionale*:

« la sovranità in una nazione non può appartenere sostanzialmente e originariamente che alla cittadinanza o alla nazione stessa. [...] L'universalità dei cittadini è quindi sovrana, ma in questo senso, che niuno individuo, nessuna parte è intitolata ai diritti e ai doveri della sovranità, se non gliene è stato confidato l'esercizio espressamente o implicitamente. Il popolo però si noti bene, si deve intendere nel senso politico, cioè non come moltitudine inorganica e procedente fuori di ogni legge, secondo il mobile arbitrio dei suoi atomi, ma come ordinata comunità »².

Dunque sovranità della Nazione ben organizzata giuridicamente (proprio grazie allo Stato), ma non sovranità del *demos* inorganico di ascendenza giacobina.

A questo punto del ragionamento possiamo introdurre la classificazione palmiana, partendo dal presupposto che per «forma di governo» si intende «il modo come è ripartita e organata la sovranità»³.

Palma comincia ad analizzare *ab antico* le classificazioni proposte da autori "classici" (Aristotele, Polibio, Cicerone, Machiavelli, Montesquieu) fino ad arrivare a autori contemporanei quali Bluntschli, Passy, Heeren e Balbo. Proprio presentando le due classificazioni di Balbo, Palma sembra condividere la prima ma non la seconda:

« Quest'ultima distinzione non è affatto accettabile, in quanto che il governo semplicemente consultivo può essere una delle tante varietà del monarchico, ma ponendo sempre le decisioni nel talento del Principe, non può costituire una forma propria e distinta di Governo.»⁴.

Come premessa alla sua classificazione Palma segnala:

« mentre i pubblicisti antichi hanno tutti seguito Aristotele, molti moderni hanno variamente tentato di affrancarsi dalle sue classificazioni, ma non sono riusciti né così chiari né così indipendenti. Il vecchio Aristotele può dirsi che regna sempre, le sue classificazioni possono avere delle aggiunte, ma resistono a tutti i tentativi di detronizzazione.»⁵.

Successivamente Palma presenta la sua classificazione, che può essere considerata tripartita in base alla successione dei periodi storici:

« I vari governi si distinguono più che altro dall'ordinamento del potere sovrano, dal modo com'esso è attribuito e ripartito. Si hanno dapprima le forme dei governi semplici ed assoluti di Aristotele, la monarchia (teocratica, militare, ereditaria e anche elettiva), l'aristocrazia (feudale, castale, timocratica), la democrazia. Tutte hanno il carattere e il difetto di concentrare il potere pubblico in un principe, in una casta, in una piazza; e quindi di non dare una garanzia giuridica a chi non è il sovrano, e per propria natura degenerano in dispotismo, oligarchia, oclocrazia.»⁶.

¹ Ivi, pag. 133.

² Ivi, pag. 148.

³ Ivi, pag. 213.

⁴ Ivi, pag. 227.

⁵ Ivi, pag. 230.

⁶ Ibidem.

In un secondo periodo invece si hanno:

« i governi che dividono variamente la sovranità fra i diversi elementi della società, *l'Unus, i pauci, i plurimi*, cioè i governi misti degli antichi; distinti secondo il numero dei partecipanti, in monarchie miste di aristocrazia, monarchie miste di democrazia, aristocrazie miste di democrazia, monarchie miste di aristocrazia e democrazia. Il potere è accomunato ai diversi elementi sociali dello Stato, il monarca, l'aristocrazia, il popolo; e questo accomunamento fornisce una certa garanzia contro l'abuso della sovranità; ma il popolo vi partecipa come accozzata moltitudine, e la sovranità stessa non è limitata dai diritti degli individui e delle minoranze.»¹.

Infine, dopo i “governi semplici e assoluti di Aristotele” e i “governi misti degli antichi”:

« si ha da ultimo i governi rappresentativi, in cui gli stessi poteri sovrani, ossia le funzioni del potere pubblico sono divise tra i vari organi dello Stato; la nazione si riserva le libertà individuali e il potere elettorale, cioè d'indicare i suoi migliori, i veri *aristoi*, che non sono i più nobili e i più ricchi ma gli eletti dal popolo; il legislativo si dà al Parlamento composto dei rappresentanti e del capo della nazione; e l'esecutivo cioè il governo propriamente detto ed amministrativo, ad appositi organi, costituiti secondo la loro natura; il giudiziario ad un corpo possibilmente indipendente, composto in una maniera speciale. Questo governo rappresentativo si suddivide a sua volta in due forme principali, monarchia e repubblica, secondo che il capo dello Stato è ereditario od elettivo.»².

Quindi ricapitolando, in che cosa il “governo misto degli antichi” si distingue dal “governo misto dei moderni”, ovvero il ‘governo rappresentativo’? Essi possono essere confusi «a prima vista», ma, mentre il primo ripartisce la sovranità tra i vari elementi della società (*l'unus, i pauci e i plurimi*), il secondo ripartisce la sovranità tra i vari organi dello Stato. Palma lo ribadisce ancora più dettagliatamente:

« Il misto [degli antichi] considera ogni società come composta essenzialmente di tre elementi, *l'Unus, i pauci e i plurimi*, e forma lo Stato dando ad ognuno di essi elementi partecipazione e interesse; perché nessuno possa abusare del suo potere esclusivo e diventare tiranno, e tutti e tre possano cooperare al bene dello Stato e nelle vie legali. Il rappresentativo invece ripartisce il potere sovrano, nelle sue principali funzioni, il legislativo, l'esecutivo ed il giudiziario, tra i vari organi, fra cui possono essere o non essere un monarca e un corpo aristocratico. [...] Il governo rappresentativo ha per carattere speciale [...] di dare il potere sovrano delle umane società, non ad Uno, né al popolo adunato inorganicamente in piazza come confusa moltitudine, ma al popolo considerato organicamente nel suo capo e nelle sue membra; rappresentato dai suoi migliori dichiarati tali dalle elezioni nazionali, di maniera che il popolo non esercita organicamente altro vero potere proprio politico che l'elettorale.»³.

In particolare proprio per quanto riguarda il governo monarchico rappresentativo:

« si è di considerare il potere sovrano come essenzialmente non concentrato in nessuno, né nel Re, né nel Parlamento, né nel corpo elettorale stesso, ma di ripartirlo razionalmente tra i vari organi dello Stato, fra loro intrecciati e coordinati. La sovranità, in sé, appartiene alla nazione, però non alla moltitudine raccozzata inorganicamente in piazza, ma ordinata a libero Stato, secondo l'antico e stupendo detto dei Romani, *civitas est constitutio populi*; però, perché non si eserciti dispoticamente, e

¹ Ibidem.

² Ivi, pag. 230-231.

³ Ivi, pag. 222.

tutti, individui e società, siano meglio guarentiti, gli stessi organi della società politica la esercitano fra certi limiti in guisa particolare.»¹.

Alla luce di questa tripartizione delle forme politiche Palma può analizzare i singoli casi concreti:

« L'Inghilterra, per esempio, è ad un tempo governo misto [degli antichi] e uno Stato rappresentativo; l'Italia ed il Belgio sono Stati rappresentativi [monarchici] , ma misti soltanto di monarchia e democrazia. Gli Stati Uniti di America e la Francia odierna sono governi rappresentativi [repubblicani] a poteri divisi, ma non già misti nel senso antico, perché non hanno né Grandi, né Re; hanno Senati e Presidenti, non aristocrazia né monarchi.»².

L'intero edificio classificatorio di Palma poggia sul concetto di sovranità e sul modo di renderla compartecipata nelle varie forme di governo, tuttavia il nostro autore completa la sua discriminazione proponendo una "aggiunta" che conclude il panorama delle costituzioni esistenti. Infatti Palma ricorda che oltre ai governi semplici e assoluti di Aristotele, ai governi misti degli antichi e ai governi rappresentativi:

« Vi ha poi un'altra specie particolare di Stati di cui, come dei rappresentativi, non tratta Aristotele; le aggregazioni di Stati, più o meno autonomi internamente, i quali più o meno congiunti organicamente fra loro formano insieme come un altro Stato, e danno luogo ad altre varietà di governi.»³.

Così Palma, adottando come parametro dirimente l'appartenenza della sovranità in relazione al territorio dello Stato, distingue tra «Stati *non unitari* » (che si suddividono a loro volta in due specie) e « Stati propriamente *composti* » (di cui fanno parte le Unioni Personali, le Unioni Reali, le Confederazioni di Stati e gli Stati Federativi).

Tra gli Stati *non unitari* si distinguono due categorie:

a) «gli Stati nei quali al centro si ha un corpo o Stato sovrano dominante, e poi delle dipendenze semisovrane.»⁴: in questa categoria possono essere inseriti la Roma antica e l'Inghilterra moderna, dato che è quest'ultima è egemone sulle Indie, il Canada e le colonie Australiche;

b) gli *Stati feudali*, dove «vi era uno Stato soprassovrano (*suzerain*), e sotto di esso feudi e Stati vassalli e protetti, più o meno dipendenti. Tale era l'impero romano germanico del Medio Evo, la lega napoleonica del Reno, tale è l'impero turco attuale.»⁵.

Tra gli Stati propriamente *composti* si distinguono:

a) *l'Unione personale*, ovvero quando due o più Stati hanno in comune solo la persona del sovrano: « si è che ognuno dei regni che la compongono, salvo la comunanza del monarca, è uno Stato sovrano rispetto all'altro; i cittadini di essi sono tra loro stranieri, hanno relazioni internazionali non già costituzionali.»⁶. In questa tipologia rientrano: «l'unione dell'Austria della Spagna sotto Carlo V» e l'odierna unione tra l'Olanda e il Granducato di Lussemburgo;

b) *l'Unione reale*, che consiste nell'unione permanente di due o più Stati: essi mantengono la

¹ Ivi, pag. 349.

² Ivi, pag. 222.

³ Ivi, pag. 231.

⁴ Ibidem.

⁵ Ivi, pag. 232.

⁶ Ibidem.

loro «personalità giuridica» con proprie strutture amministrative, ma “condividono” sia la persona del Monarca, sia altre strutture, appositamente create per perseguire interessi comuni.

In questo caso Palma fa riferimento alla odierna «monarchia austro-ungarica dopo il 1867»;

c) la *Confederazione di Stati* o *Staatesbund*: « [...] non si forma un vero Stato composto di diversi Stati, una nuova vera persona politica fornita di poteri sovrani, diretti, su tutti i cittadini e sugli stessi Stati; ma si ha propriamente un'alleanza permanente di Stati, per qualche scopo comune, quale massimamente la sicurezza esterna. Conseguentemente ogni membro della Unione continua a essere uno Stato sovrano.»¹;

d) lo *Stato federativo* o *Bundesstaat* «è invece una unione di Stati, maggiore della stessa Unione reale di sopra descritta, perocchè a un lato e al di sopra della sovranità dei singoli Stati forma una vera sovranità nazionale, per i negozi comuni, un potere federale legislativo, esecutivo e giudiziario. Si ripartisce il contenuto della sovranità di ogni popolo o Stato in due grandi categorie, e alcuni dei suoi obiettivi, i più generali, come specialmente la rappresentanza estera, la guerra e la pace, sono attribuiti alla federazione, gli altri, più particolari, sono lasciati ai singoli Stati.»². Sono Stati federativi «la costituzione americana del 1787, tale la svizzera del 1848 e più ancora del 1874, [...] e anche l'impero federale germanico».

Giunti a questo punto, cerchiamo di sintetizzare le visioni classificatorie di Balbo e Palma.

Entrambi gli autori non distinguono ancora formalmente la ‘forma di Stato’ dalla ‘forma di governo’, per cui la loro classificazione dei regimi politici ruota principalmente intorno al problema della sovranità e a chi la detiene. La titolarità della sovranità rimane un criterio dirimente per distinguere le costituzioni, fermo restando che entrambi gli autori prediligono modelli di governo in cui la sovranità è compartecipata. Da qui l'identificazione del ‘governo rappresentativo’ con il ‘governo misto’, identificazione più forte in Balbo, più sfumata in Palma. Ambedue gli autori esaltano il concetto di equilibrio vigente nei due modelli, funzionale ad evitare ogni abuso di potere, ma mentre per il diplomatico piemontese le due forme sono distinguibili essenzialmente in base a modalità organizzative (nel ‘governo rappresentativo’ i rappresentanti siedono nelle assemblee, mentre nel ‘governo misto’ partecipano direttamente), per il costituzionalista calabrese nel ‘governo misto’ l'equilibrio si realizza essenzialmente tra gli elementi della società, mentre nel ‘governo rappresentativo’ l'equilibrio si mantiene tra gli organi dello Stato (che comunque possono rispecchiare le classi sociali). Inoltre per Palma ciò che cambia veramente nel primo modello rispetto al secondo è il *concetto* di popolo: massa inorganica nei modelli antichi, “popolo organizzato” e ben ordinato invece nel ‘governo rappresentativo’.

Per gli autori citati in questa prima fase del percorso classificatorio il problema dell'analisi e della sistematizzazione teorica dei regimi politici è già stato ampiamente risolto dai “classici”, per cui le riflessioni aristoteliche possono solo essere minimamente emendate: Balbo aggiunge un criterio di classificazione basato sulla modalità di dare corpo al potere legislativo, Palma invece la distinzione tra Stati non unitari e Stati composti.

Per le loro scelte classificatorie i due autori riceveranno il biasimo di Francesco Racioppi: il giurista lucano additerà Balbo come lo scrittore che «sembra avere esaurito la fantasia intorno

¹ Ivi, pag. 234.

² Ivi, pag. 235.

alle forme politiche»¹, mentre indicherà Palma come uno di quegli autori che non avendo ben chiaro i criteri per una classificazione, finisce per presentare un complesso di idee slegate tra loro senza «assurgere a sistema organico»².

Abbandonando per un momento il versante classificatorio e adottando invece un punto di vista lessico-concettuale, sappiamo che il ‘governo rappresentativo’ di Balbo e Palma funziona come un odierno governo parlamentare, ma viene indicato con lemmi sinonimici: ‘governo costituzionale’, ‘monarchia temperata’, ‘governo misto’, e proprio ‘governo parlamentare’. A questa altezza però il lemma ‘governo parlamentare’ veicola un significato atecnico e non è ancora molto diffuso nel linguaggio politico-costituzionale: per vederlo inserito in una classificazione dei regimi politici dovremo attendere la metà degli anni Ottanta.

Nel corso degli anni Ottanta infatti gli osservatori cominceranno a percepire uno squilibrio dell’assetto costituzionale riconducibile proprio alla non più ottimale distribuzione della sovranità all’interno dello stesso ordinamento. Ciò avrà delle ripercussioni a livello lessico-concettuale, favorendo la *specificazione lessicale*. Inoltre lo sviluppo ulteriore del concetto di sovranità implicherà un primo ripensamento a proposito dei modelli classificatori proposti dalle grandi *auctoritates*.

6.2 Gli anni Ottanta: il ‘governo parlamentare’ e il ‘governo costituzionale’

Nel corso dell’elaborato abbiamo presentato gli anni Ottanta, ed in particolare la seconda metà di questo decennio, come un periodo di forte specificazione lessicale nel nostro Paese. In questo lasso di tempo nella percezione comune degli osservatori il sistema politico definito ‘governo rappresentativo-costituzionale’ e assimilato al ‘governo misto’, non si trova più in equilibrio, poiché la camera rappresentativa, che nella *fictio* della mistione rappresenta la componente democratica, ha un peso sempre maggiore nelle dinamiche istituzionali.

A fronte di una certa refrattarietà della dottrina giuridica, ciò porterà alla distinzione lessico-concettuale di lemmi chiave quali ‘governo costituzionale’ e ‘governo parlamentare’, i quali andranno ad occupare campi semantici diversi.

L’intero processo di specificazione lessicale permette così al ‘governo parlamentare’ di acquistare uno spessore tecnico, tuttavia la nascita di tale concetto è accompagnata da una forte letteratura antiparlamentare che esprime una profonda critica verso la nuova fase costituzionale italiana.

L’intervento di eminenti giuristi come Attilio Brunialti e Vittorio Emanuele Orlando è risolutivo sia per allontanare dal ‘governo parlamentare’ la pesante retorica negativa che lo circondava, sia per introdurre il nuovo sintagma in un sistema di pensiero più organico.

Per questi autori è opportuno ripensare il nuovo ‘governo parlamentare’ in un contesto che sistematizzi anche il concetto di sovranità.

I due autori non solo recepiscono i nuovi lessici, ma cercano di staccarsi da un impianto classificatorio antiquato e non più attuale, proponendo una loro classificazione delle forme politiche che ha sempre come punto di riferimento la sovranità, ma che non implica più la sua compartecipazione tra elementi diversi come nel vecchio modello del ‘governo misto’. Sia Brunialti che Orlando spersonalizzano la sovranità, sanno che esiste una differenza tra

¹ F. Racioppi, *Forme di Stato e forme di Governo*, opera citata, pag. 13.

² Ivi, pag. 10.

titolarità della sovranità e il suo esercizio, ma non arriveranno a distinguere formalmente la 'forma di Stato' dalla 'forma di governo': in questa direzione tuttavia compiranno passi decisivi.

Il primo a cimentarsi in ambito classificatorio è Attilio Brunialti nella già citata prefazione al secondo volume della «Biblioteca di Scienze politiche» del 1886, che si intitola *Le forme di governo*.

Nella prima parte della prefazione l'autore riporta brani di opere di vari scrittori che hanno affrontato il tema delle forme di Governo proponendo svariate classificazioni. Questa sezione mostra i modelli passati e presenti e le fonti a cui la cultura giuridico-politica liberale guardava per affrontare il tema in questione. Sebbene sia attento alle elaborazioni di autori italiani e stranieri a lui contemporanei (Balbo, Palma, Mosca, Guizot, Von Stein, Gneist, Bluntschli, Brougham, Mill e Spencer), Brunialti non dimentica l'apporto alla materia di autori "classici" (Aristotele, Polibio, Cicerone, Machiavelli, Bodin, Montesquieu, Locke, Pagano, Filangieri).

Per il giurista vicentino la presentazione della classificazione delle «forme e delle forze politiche» non può avere inizio se prima non si definiscono concetti fondamentali quali quello di 'Stato', di 'Governo' e di 'Sovranità':

« Lo Stato, è una necessità umana, un organismo giuridico, vivente ed operante per il maggior benessere fisico, intellettuale e morale del maggior numero. Il Governo è la parte direttiva di questo organismo e può assumere forme diverse, secondo la qualità dei vari organi, l'azione che essi esercitano sui governati e i governanti su di essi, la qualità delle forze che si agitano dentro loro e li dominano. La Sovranità è il potere supremo determinante, che agisce su di cotesto organismo, conforme all'indole e ai fini del medesimo.»¹.

Brunialti comincia ad enucleare la sua classificazione, una classificazione che non tiene conto solo di criteri giuridici di distinzione, ma prende in considerazione anche l'evoluzione storica, politica, geografica ed economica degli assetti costituzionali. Sebbene il giurista insista su quegli organi che nell'impalcatura statale «esercitano effettivamente il potere»², la sua classificazione dei regimi politici è ancora incentrata sulla sovranità:

« La sovranità viene esercitata direttamente dal popolo, ovvero indirettamente, per mezzo della rappresentanza e dell'azione continua consentita dalle pubbliche libertà, ovvero in forma incosciente, indeterminata, lenta, che può non appalesarsi per alcun sintomo esteriore. Nel primo caso abbiamo la democrazia diretta; nel secondo lo Stato libero rappresentativo, monarchico o repubblicano; nel terzo le svariatissime forme storiche, che dalla teocrazia e dal dispotismo orientale condussero alla monarchia feudale e alla consultiva e limitata.»³.

Tralasciando il lunghissimo elenco delle "forme storiche" (quelle forme che «hanno adempiuto od adempiono una funzione storica», in quanto le loro origini « non derivano dalla volontà o dal capriccio degli uomini [...], ma da una serie di fatti e d'idee, di azioni umane e di necessità cosmiche»⁴), nella trattazione si distinguono bene le forme di 'democrazia diretta', dove la sovranità viene esercitata direttamente dal popolo, dalle forme di «Stato libero

¹ A. Brunialti, *Le forme di Governo*, in «Biblioteca di Scienze politiche», serie I, vol. II, Torino, UTET, 1886, pag. L.

² Ivi, pag. LI.

³ Ibidem.

⁴ Ivi, pag. CVI.

rappresentativo», dove il popolo agisce in maniera indiretta attraverso i suoi rappresentanti. La democrazia diretta si ha:

« quando tutto il popolo dei cittadini esercita direttamente il governo nell'interesse generale. Le leggi assicurano a tutti l'uguaglianza, e ciascuno ha posizione e poteri conformi ai propri meriti; l'insieme dei cittadini, che è il popolo, dirige ogni cosa.»¹.

Vengono così ricordati i virtuosi esempi di Atene e delle *poleis* greche, della Roma repubblicana, dei comuni italiani medioevali e di alcuni cantoni elvetici. Tuttavia in ognuno dei casi la democrazia diretta è destinata a trasformarsi in democrazia rappresentativa: questo cambiamento agli occhi di Brunialti è dovuto essenzialmente all'ingrandirsi territoriale dello Stato. Mentre la democrazia diretta si adatta bene ad organismi politici di piccole dimensioni, una volta che lo Stato si ingrandisce, l'adozione di una forma rappresentativa è inevitabile:

« Lo sviluppo dello Stato unitario e nazionale, il progresso della ricchezza generale, la grande complessità della vita pubblica e privata hanno resa impossibile la democrazia diretta nei tempi moderni. Non la troviamo più che sotto forma molto temperata, in alcuni cantoni della Svizzera [...]. L'esempio della Svizzera ci mostra appunto i due radicali inconvenienti di questa forma di governo, che è incompatibile colla vita moderna e colla estensione dello Stato.»².

Per quanto riguarda la categoria degli 'Stati liberi rappresentativi', l'autore vi inserisce sia le numerose forme monarchiche rappresentative (descritte separatamente in quanto, come abbiamo visto nei capitoli precedenti, una lunga evoluzione porta dalla 'monarchia assoluta' alla 'monarchia parlamentare'), sia tutti i vari tipi di 'democrazia parlamentare repubblicana'. In entrambe le due forme dello 'Stato libero rappresentativo' « lo sviluppo politico di una nazione, o l'esito fortunato di una rivoluzione» conducono ad una forma di governo «nella quale la nazione stessa è sovrana e può accettare o chiamare alla sua testa una dinastia, ovvero adottare la forma presidenziale». Anche per Brunialti dunque la *sovranità nazionale* è un elemento fondamentale per lo Stato libero rappresentativo. Infatti:

« la nazione decide in suprema istanza tutti i conflitti, dà norme all'azione del Parlamento, guida sprona o modera il Governo, e non è il numero, non è la legge, non è la forza, ma l'insieme di tutto questo, la *raison collective*, come direbbe Guizot, o secondo i tedeschi die *Vernunft des Ganzes*.»³.

L'Inghilterra, il Belgio e l'Italia possono ascrivere alla categoria delle forme rappresentative monarchiche parlamentari, mentre gli Stati Uniti, la Terza Repubblica francese e la Svizzera appartengono alla categoria delle 'democrazie parlamentari repubblicane'. Ovviamente però quest'ultima categoria presenta ulteriori specificazioni al suo interno:

« La democrazia parlamentare repubblicana presenta, al pari della regia, svariati generi, ma possono ridursi tutti ai due che prevalgono negli Stati Uniti, nella Svizzera, ed in Francia: la *presidenziale*, *personale* o *collegiale*, e parlamentare *propria*.»⁴.

¹ Ivi, pag. XCIII.

² Ivi, pag. XCV-XCVI.

³ Ivi, pag. XCVII.

⁴ Ivi, pag. CII.

Gli Stati Uniti sono quindi una *democrazia parlamentare repubblicana presidenziale personale*: «una forma che esig[e] condizioni di esercizio piuttosto singolari, sì che in nessun luogo ha potuto esser riprodotta con successo»; in questa forma:

« Il presidente non ha l’iniziativa delle leggi, ma ha ed esercita un veto sospensivo sulle medesime; è il capo responsabile del potere esecutivo, ed i suoi ministri devono godere della fiducia di lui, non delle Camere, dove non hanno seggio né parola.»¹.

La Svizzera, in seguito alla costituzione del 29 maggio 1874, può essere identificata con una *democrazia parlamentare repubblicana presidenziale collegiale*. Infatti il ruolo che negli Usa è svolto dal Presidente, in Svizzera è incarnato da un consiglio collegiale:

«L’autorità direttiva ed esecutiva superiore è esercitata da un Consiglio federale di sette membri, eletti per tre anni, dai due Consigli riuniti [il Consiglio degli Stati e il Consiglio nazionale].»².

La Terza Repubblica francese è una *democrazia parlamentare repubblicana propria*, la quale si «accosta assai più alla Monarchia» che alla Repubblica:

«Il Senato d’elezione mista, la Camera, uscita dal suffragio universale a scrutinio di lista, hanno veramente la somma dei poteri. Il presidente, eletto per sette anni, è un vero re costituzionale, senza il Prestigio, per modo che mal riesce a temperare l’onnipotenza parlamentare. Più che la realtà ha le apparenze del potere: istituzione poco naturale, contraria al carattere francese portato al feticismo del governo personale, mentre il potere della Camera è eccessivo, non essendo temperato né dall’esecutivo, né dal giudiziario, né da un buon ordinamento dell’amministrazione, né da robuste autonomie locali.»³.

Nella sua trattazione Brunialti recepisce le innovazioni lessicali del periodo e si distacca dalla classica dottrina della compartecipazione del potere, riconoscendo che nella sua contemporaneità la sovranità risiede totalmente nella Nazione e per descrivere gli assetti costituzionali, non fa riferimento, almeno esplicitamente, al ‘governo misto’. La Nazione dunque è quel soggetto unitario ben organizzato, da non confondere con il popolo dei giacobini, che detiene interamente la sovranità e la esercita tramite i suoi rappresentanti. Il modello costituzionale del ‘governo parlamentare’ tuttavia non è un modello “sbilanciato” verso la sua componente popolare: l’equilibrio del sistema non si realizza più nel campo della sovranità, ma nell’interazione tra i rappresentanti dei cittadini, ovvero fra coloro che detengono il potere Legislativo, e i governanti, ovvero coloro che detengono il potere Esecutivo. Quindi una dinamica di equilibrio è riscontrabile nel sistema politico, tra la camera rappresentativa ed il Governo: spetta poi al Re sorvegliare il corretto svolgimento della costituzione. Il «governo parlamentare rappresentativo» così concepito risulta essere il miglior assetto politico in assoluto:

« Dopo quanto ho brevemente detto delle varie forme di governo, dei pregi e difetti loro, la conclusione parmi s’imponga, così come esce dalle opere di J. Stuart Mill e degli altri più eminenti scrittori liberali. La forma di governo, la quale porge le maggiori garanzie, quella che meglio consente allo Stato di

¹ Ibidem.

² Ivi, pag. CIII.

³ Ibidem.

raggiungere il fine suo e di adempiere all'ufficio che gli spetta verso i cittadini, e domanda a questi tutto il concorso compatibile colle esigenze della vita moderna, è il governo parlamentare rappresentativo. Questa forma di governo parmi l'applicazione più schietta della sovranità nazionale. Il paese non governa, e tanto meno esercita un assoluto potere, ma possiede una costante influenza sui governanti, i quali, non solo affidano ad esso, in suprema istanza, la soluzione d'ogni conflitto, ma abbisognano della costante adesione per vivere, così come dell'aria i polmoni.»¹.

Brunialti distingue la titolarità della sovranità dal suo esercizio, ma il problema principale della sua riflessione è che essa manca di formalismo: per arrivare alle sue conclusioni infatti l'autore non prende in esame solo fattori giuridici, ma anche politici, economici, sociali e geografici.

Al contrario il formalismo giuridico, che implica una netta separazione tra Diritto e Politica, si trova nei ragionamenti di Vittorio Emanuele Orlando.

Nei primissimi anni Ottanta il giovane Orlando segue gli insegnamenti del filosofo inglese Herbert Spencer² e rimane affascinato dal modello del 'governo misto', associato al 'governo rappresentativo'.

Tuttavia dopo l'apprendistato tedesco, il modo di pensare del giovane giurista siciliano cambia nettamente, ponendo al centro della sua riflessione lo Stato, entità unica a cui spetta sostanzialmente la sovranità: quest'ultima è un attributo indivisibile e per questo incompatibile col modello del 'governo misto'. Le sue riflessioni si condensano nel suo famoso manuale del 1889 intitolato *Principii di diritto costituzionale*.

Se lo Stato è un istituto dotato di personalità giuridica, la sovranità non può essere definita come «la fonte di tutti i poteri pubblici, come il diritto supremo in cui tutti gli altri diritti particolari trovano la loro sintesi e la loro ragion comune», altrimenti spiegheremmo il concetto di sovranità «non in se stesso, quanto negli effetti cui da luogo». A detta di Orlando, più calzante è la definizione del giurista tedesco Karl von Gerber (1823-1891) che, in *Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts*, indica la sovranità come «la potestà di volere in un morale organismo concepito come persona». Commentando questa definizione, Orlando invece introduce così il concetto di sovranità nel manuale:

«Nella sfera individuale, l'affermazione della personalità umana dà luogo all'istituto giuridico della capacità. Tutti i diritti subiettivi, che a una persona competono, sono una conseguenza di questa capacità giuridica. Non diversamente avviene per quel grande organismo che è lo Stato. Egli si afferma come persona, ed è in questa affermazione che si comprende tutta la sua capacità giuridica, ed è a questo momento che corrisponde la nozione di sovranità. Noi quindi, modificando la definizione del Gerber, definiremmo la sovranità come l'affermarsi dello Stato come giuridica persona, e quindi la fonte della sua generale capacità di diritto. E nel modo istesso che la capacità giuridica dell'individuo comprende tutti i diritti di esso, così la sovranità, affermazione della capacità giuridica dello Stato, comprende tutti i diritti pubblici o, con espressione sintetica, essa stessa è il Diritto dello Stato.[...] La sovranità è la manifestazione esterna della vita giuridica dello Stato e, come tale, essa non può mutare né muta col mutare delle forme di governo.»³.

¹ Ivi, pag. CXXV.

² V. E. Orlando, *Delle forme e delle forze politiche secondo H. Spencer*, [1881], oggi in appendice a V. E. Orlando, *Diritto pubblico generale. Scritti vari coordinati in sistema (1881-1940)*, Milano, Giuffrè, 1940, pag. 557-578.

³ V. E. Orlando, *Principii di diritto Costituzionale*, Firenze, Barbera, 1889. Le nostre citazione saranno tratte dalla quinta edizione del 1928. Questa citazione in particolare si trova a pag. 58-59.

Per quanto riguarda invece il fondamento della sovranità, esso non va ricercato in elementi estranei al Diritto (quali il principio teocratico o dinastico o individualistico) o in astrazioni di ordine etico (la morale, la ragione ecc.), ma negli elementi che costituiscono la sovranità stessa dello Stato-persona:

« Su queste basi, la teoria della sovranità può, secondo noi, riassumersi nel modo seguente. Essa consiste nell'affermazione della giuridica personalità dello Stato e consta di tre elementi essenziali: lo Stato, cui si appartiene, la coscienza giuridica della comunità, su cui riposa, il governo, per mezzo del quale si traduce in atto.»¹.

Quindi il fondamento della sovranità va ricercato nello Stato, nella coscienza giuridica popolare e nel Governo: è lo Stato l'elemento unitario che permette di dare rilevanza sia al Governo che al popolo, considerati come suoi organi interni.

Ciò che conta veramente per la nostra ricerca è che per Orlando il concetto di sovranità non muta mai nel corso del tempo, ciò che muta invece è la *manifestazione esterna* della sovranità, ovvero l'organizzazione del Governo. Per questo anche per Orlando è utile riflettere sul problema della classificazione degli assetti costituzionali.

Secondo il noto giurista lo scopo che ogni classificazione dei regimi politici deve soddisfare è quello di descrivere *esteriormente* le caratteristiche di un assetto costituzionale, seguendo criteri strettamente giuridici e dando per acquisito che la sovranità è un attributo indiscutibile dello Stato-persona. Infatti come egli nota «il presupposto da cui muove la teoria della distinzione delle forme di governo è la considerazione del modo cui la sovranità viene esternamente esercitata»². Tale considerazione è molto rilevante perché per la prima volta in modo esplicito Orlando distingue il problema della *titolarità* della sovranità dal suo *esercizio*, quest'ultimo indicato come un vero e proprio problema *formale*, distinto dal problema *sostanziale* che invece riguarda l'essenza della sovranità.

Letta con le lenti del formalismo giuridico anche la classificazione proposta da Aristotele può essere considerata ancora valida. La «celebre distinzione delle forme di governo fatta da Aristotele nella *Politica*»³ è stata «ripetuta dagli scrittori politici romani» ed «è arrivata sino a noi e perdura come teoria fondamentale, malgrado i numerosi tentativi di modificarla ed accrescerla»⁴. Tali tentativi in realtà si sono rivelati dannosi poiché hanno perso di vista il *focus* centrale della dottrina aristotelica: per Orlando la classificazione proposta dal filosofo greco può essere considerata ancora valida a patto che si ammetta che le differenze tra monarchia, aristocrazia e democrazia si riscontrano solo a livello *esteriore* e *formale*, nella manifestazione della sovranità (cioè nel suo esercizio), e allo stesso tempo non si metta in discussione l'essenza della sovranità e la sua attribuzione allo Stato-persona.

Alla luce del formalismo giuridico è condannabile anche la teorica del 'governo misto', solo accennata nella dottrina aristotelica. Questa teorica risulta inammissibile non solo perché è impossibile dividere la sovranità nella sua essenza, ma anche perché dal punto di vista *esteriore* e *formale*, la sovranità non può manifestarsi esteriormente attraverso più soggetti contemporaneamente: «è impossibile che in uno Stato possano coesistere due forme di

¹ Ivi, pag. 63.

² Ivi, pag. 66.

³ Ivi, pag. 64.

⁴ Ibidem.

governo, come è impossibile che una monarchia sia contemporaneamente una repubblica»¹. Per classificare i regimi politici Orlando integra la classificazione aristotelica, rettammente intesa, con gli spunti proposti dal giurista svizzero Bluntschli².

Così alle tre forme 'primarie' aristoteliche (monarchia, aristocrazia, democrazia) si devono aggiungere altre tre forme definite 'secondarie'. Mentre le 'forme primarie' si distinguono in base al *numero* di chi esercita esternamente e formalmente la sovranità, le 'forme secondarie' vengono individuate sfruttando un altro criterio ben preciso: «la *partecipazione* che alla moltitudine dei cittadini si concede nella cosa pubblica per via di istituzioni giuridicamente ordinate.»³. Così avremo:

- «a) che la moltitudine dei soggetti sia priva di qualsivoglia diritto politico (*forme dispotiche*);
- b) che solo una parte limitata dei cittadini partecipi alla cosa pubblica (*forme semilibere*);
- c) che la generalità dei cittadini sia ammessa all'esercizio di determinati diritti politici (*forme libere*).»⁴.

Agli occhi di Orlando il risultato sembra più che soddisfacente:

« Combinando queste forme secondarie con le forme primarie, noi avremo una maniera di classificare le forme di governo, la quale comprenderà i vari tipi storici, senza venir meno all'indole formale della presente teoria. La forma monarchica è certamente la più facilmente adattabile coi tre tipi di forme secondarie. Abbiamo così la monarchia dispotica [...] la monarchia aristocratica (semilibera) [...] la monarchia democratica (libera) come nelle attuali monarchie parlamentari. L'aristocrazia e la democrazia hanno un nesso più costante, rispettivamente, colle forme semilibere e libere. Possono tuttavia citarsi come per esempio di aristocrazie dispotiche quello della repubblica veneta, e di aristocrazie libere quello dei primi secoli della repubblica romana. Così pure le forme democratiche possono riuscire nel fatto dispotiche o semilibere in rapporto a certe classi di sudditi [...]»⁵.

Affrontando il tema dei regimi politici però non si può non citare la forma rappresentativa, cioè «la forma di governo quasi affatto prevalente nello Stato moderno»⁶.

La tematica del «governo rappresentativo» esula dalla teorica generale delle classificazioni, perché essa è specifica del panorama costituzionale odierno e così deve essere trattata a parte. Rispetto alle tre forme secondarie Orlando ricorda:

« Il governo rappresentativo suppone innanzi tutto che i cittadini partecipino, per mezzo dei diritti politici, alla cosa pubblica: riferendocene quindi al criterio delle tre forme secondarie, possiamo dire che questa forma di governo deve necessariamente essere o semilibera o libera. Se poi confrontiamo il tipo astratto di questa forma di governo con le forme da esso assunte nella generalità degli Stati moderni, e

¹ Ivi, pag. 66.

² Bluntschli, già detrattore del governo misto, propone una classificazione dei regimi politici in *Allgemeine Staatslehre*, e cioè il primo volume dell'opera *Lehre von modernen Staat*, (1875-1876). Essa è leggermente diversa da quella riportata da Orlando. Il giurista svizzero infatti divide sì le forme di governo in *primarie* e *secondarie*, tuttavia tra le forme *primarie*, oltre alla consueta triade aristotelica, inserisce anche una quarta forma: l'*'ideocrazia'*, cioè una forma in cui la sovranità è stata attribuita a un Dio o a una qualsiasi idea astratta. Orlando non riporta questa quarta forma perché secondo il giurista siciliano la sovranità è un attributo dello Stato-persona. Per quanto riguarda le forme *secondarie* invece Orlando riprende totalmente le considerazioni di Bluntschli.

³ Ivi, pag. 67.

⁴ Ibidem.

⁵ Ivi, pag. 68.

⁶ Ibidem.

in particolare in quello italiano, possiamo asserire che esso suppone la partecipazione generale dei cittadini ai diritti politici; esso è dunque una forma di governo popolare o libera o democratica che dir si voglia.»¹.

Rispetto alle forme primarie invece:

« [...] poiché negli stati moderni si può dire che l'aristocrazia come ceto privilegiato sia venuto meno, così è che la forma rappresentativa può concepirsi connessa con la forma monarchica da un lato e la repubblicana democratica dall'altro. Questa distinzione corrisponde alla realtà, sicchè fra le costituzioni moderne alcune hanno la forma *monarchica rappresentativa*, altre la forma *repubblicana rappresentativa*, detta anche dal nome del capo dello Stato *presidenziale*. [...] Hanno la forma monarchica rappresentativa l'Italia, l'Inghilterra, il Belgio, la Germania, l'Austria-Ungheria ed altri Stati minori: vige la forma repubblicana rappresentativa in Francia, negli Stati Uniti d'America, e, sotto un certo aspetto, in Svizzera.»².

Nei *Principii* Orlando analizza anche la struttura del 'governo rappresentativo':

« Il Gabinetto è la caratteristica della forma di governo parlamentare, e questa, a sua volta è la forma ultima di sviluppo finora raggiunto dalla forma rappresentativa, in antitesi alle altre costituzioni moderne, che sono rimaste semplicemente rappresentative o, come altri dice, *puramente costituzionali*»³.

Quindi il 'governo parlamentare', che si distingue principalmente per la presenza del Gabinetto, risulta la massima evoluzione della forma rappresentativa e supera le altre forme rappresentative o 'puramente costituzionali' dove il cosiddetto "quarto organo" non si è ancora sviluppato. La specificazione lessico-concettuale è forte poiché 'governo parlamentare' e 'governo costituzionale' non sono più la medesima forma di governo, anzi la prima è considerata in senso positivo una evoluzione della seconda.

Nella descrizione del 'governo parlamentare' Orlando recupera il concetto di equilibrio. L'equilibrio del sistema non si riscontra più nella compartecipazione della sovranità, attribuito ora inscindibile dello Stato-persona, ma è riscontrabile nel dualismo, nella compartecipazione della camera rappresentativa e del Sovrano (che costituisce anche il fondamento giuridico dell'intero sistema) nella formazione dell'indirizzo politico da seguire.

Cerchiamo di tirare le fila di questo paragrafo.

A partire dagli anni Ottanta il sistema politico italiano non è più percepito in equilibrio: ciò ha delle conseguenze, in primis sul lessico, favorendo la specificazione lessicale, ed in secondo luogo anche sul modo di classificare i regimi politici. Parafrasando le parole di Francesco Racioppi, per giuristi e commentatori è sempre più difficile rimanere all'ombra della querce piantata da Aristotele.

In particolare, venendo meno la sensazione che il sistema sia in un equilibrio stabile e bilanciato, il modello del 'governo misto' sembra sempre più inadatto a descrivere la realtà politica. Ad affossare questa vecchia dottrina contribuiscono sia la convinzione che ormai non

¹ Ivi, pag. 69.

² Ivi, pag. 71.

³ Ivi, pag. 233.

esista più una separazione “meccanica” tra i poteri dello Stato¹ (il Gabinetto è la prova tangibile della “collaborazione” tra il potere legislativo e quello esecutivo), sia le nuove riflessioni sulla sovranità: mentre autori come Orlando sono propensi a considerare la sovranità un attributo statale, altri autori come Brunialti tendono a valorizzare la già nota sovranità nazionale. In entrambi i casi tuttavia non si opta più per una compartecipazione della sovranità, ma per la sua attribuzione ad un unico soggetto “astratto”. La sistematizzazione e la spersonalizzazione della sovranità permettono di distinguere più consapevolmente la *titolarità* della sovranità dal suo *esercizio*, anche se ciò, almeno per ora, non ha conseguenze formali. Nonostante l’abbandono della retorica del ‘governo misto’, il mito dell’equilibrio viene riproposto sotto una nuova veste. Nel sistema costituzionale italiano, se un equilibrio c’è, non è da riscontrarsi nel campo della sovranità, ma in quello dell’indirizzo politico: nel modello dualistico del ‘governo parlamentare’ rettamente inteso camera rappresentativa e Gabinetto (emanazione del Sovrano) devono avere lo stesso peso e contribuire equamente alla definizione della linea politica da tenere.

Questo modello teorico tuttavia avrà vita breve: infatti già nella seconda metà degli anni Novanta si tornerà a parlare di *degenerazione* del sistema. Ciò avrà anche ripercussioni sulle costruzioni classificatorie.

6.3 Gli anni Novanta: la distinzione formale tra ‘forma di Stato’ e ‘forma di governo’

Grazie a interventi come quello di Vittorio Emanuele Orlando in Italia non si percepisce più il ‘governo parlamentare’ come una degenerazione di un regime precedente, ma come un modello che, se rettamente inteso, garantisce uno stabile equilibrio tra la camera rappresentativa e il Gabinetto (il Gabinetto infatti acquisisce sempre più una dimensione autonoma poiché il Re sta perdendo parte dei suoi poteri).

Tuttavia ancora una volta la Camera rappresentativa mostra la sua “onnipotenza parlamentare” nei confronti del Governo e l’equilibrio costituzionale si incrina inesorabilmente. L’assetto costituzionale italiano si trova di nuovo a essere rappresentato come un piano inclinato. Considerato che la sovranità spetta ad un soggetto unitario (la dottrina orlandiana dello Stato-persona è prevalente nel nostro contesto), e trovandosi fuori dalla logica del ‘governo misto’ e della compartecipazione della sovranità, il nuovo squilibrio viene associato al conflitto tra organi costituzionali: Camera dei deputati e Gabinetto. Restaurare una forma di equilibrio dove l’indirizzo politico sia condiviso risulta impossibile e la forma di governo italiana viene indicata col sintagma ‘parlamentarismo’, ovvero una degenerazione del ‘governo parlamentare’ rettamente inteso.

Anche questo secondo periodo di specificazione lessicale ha delle ripercussioni sulle classificazioni dei regimi politici. Si cercheranno nuovi criteri per inquadrare gli ultimi sviluppi costituzionali: da una parte la riflessione sulla sovranità messa in moto nel decennio precedente continuerà, arrivando fino alla scissione convenzionale dei concetti di ‘forma di Stato’ e di ‘forma di governo’; dall’altra parte si cercherà di inserire in una “costruzione classificatoria” anche la forma degenerata del ‘parlamentarismo’.

Naturalmente queste trasformazioni non sono immediate. Per esempio Carlo Schanzer sente la necessità di un “cambio di marcia” nella classificazione dei regimi politici, ma le soluzioni che

¹ V.E. Orlando, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, in «Archivio giuridico», 36 (1886), pag. 521-586.

propone non riusciranno a cogliere le novità del periodo.

Per Schanzer, nell'articolo *Di una nuova classificazione delle forme di governo*¹ pubblicato nel 1890, il problema della classificazione dei regimi politici rimane rilevante, anche se «molte delle classificazioni proposte dagli scrittori moderni non sono che derivazioni o modificazioni, talvolta peggiorate, della classificazione aristotelica»². La classificazione del filosofo greco ha il pregio di essere strutturata su un criterio giuridico, ovvero la composizione del potere sovrano, tuttavia:

«reputiamo che riferita alla scienza moderna non è più sufficiente, perché il distintivo giuridico da Aristotile prescelto non ha oggimai che importanza secondaria e non tocca l'essenza intima dell'ordinamento statale. E quest'insufficienza sembra essere stata avvertita dagli stessi seguaci d'Aristotile, perché, come abbiamo visto, tutti si adoperano ad integrare la classificazione, appoggiandosi sopra elementi che fossero più intrinseci e sostanziali di quello della composizione del potere sovrano. Aristotile aveva guardato lo Stato unicamente sotto l'aspetto della forma imperii; essi cercarono di guardarlo sotto l'aspetto della forma regiminis, considerando cioè non più solo il diritto dei governanti, ma ancora quello dei governati. Così spiegasi la genesi delle forme secondarie proposte da Bluntschli e da altri.»³.

Per Schanzer è giusto «allargare il fondamento» delle classificazioni dei regimi politici, purché queste si presentino come *naturali*, ovvero «si fondi[no] sopra un rapporto giuridico d'importanza essenziale e tale da riassumere in sé tutto il contenuto giuridico delle singole forme, anziché sopra uno od alcuni caratteri giuridici estrinseci e puramente secondari»⁴. Inoltre il nostro giurista ci tiene anche a fare delle precisazioni lessico-concettuali: quando si affronta il tema dei regimi politici non è corretto utilizzare l'espressione 'forma di governo'. Il governo è una parte inscindibile dello Stato quindi al massimo si potrebbe utilizzare il sintagma 'forma di Stato' visto che in esso rientra anche il concetto di 'forma di governo'. Tuttavia, anziché 'forma di Stato', la dicitura più corretta da utilizzare sarebbe quella di 'classi e specie di Stati':

«Nell'uso comune, ed anche nel linguaggio scientifico si parla della classificazione delle forme di governo e noi pure, in omaggio alla consuetudine e per non rendere oscuro il nostro concetto, abbiamo usata ripetutamente quell'espressione. Dobbiamo però avvertire che scientificamente essa è inesatta, anzi erronea. La forma del governo infatti è inseparabile dalla forma dello Stato, non essendo il governo altro che l'organamento della sovranità statale. Il governo rappresentativo ed il dispotico rispondono a due ben distinte forme di Stato, come a diverse forme rispondono la democrazia diretta e la monarchia costituzionale. Sarebbe quindi più razionale parlare non di forme di governo, ma di *forme di Stato*. E, chi ben guardi, quest'ultima espressione ancora presta il fianco alla critica ed è suscettibile di miglioramento, perché la forma degli Stati è in intima correlazione colla loro sostanza da cui non può scindersi. Converrebbe perciò dire: *classi e specie di Stati*, anziché *forme di Stato* o *forme di governo*.»⁵.

Detto questo, il criterio *giuridico* secondo cui è possibile costruire una classificazione *naturale* delle «classi e specie di Stati» è «senza alcun dubbio il rapporto tra governo e governati»⁶.

¹ C. Schanzer, *Di una nuova classificazione delle forme di governo*, opera citata.

² Ivi, pag. 867.

³ Ivi, pag. 960.

⁴ Ivi, pag. 961.

⁵ Ivi, pag. 960. La sottolineatura è nostra.

⁶ Ivi, pag. 961.

Per l'autore il rapporto evidenzia la libertà giuridica (sotto forma sia di «libertà politica» sia di «libertà civile») di cui il popolo può o non può disporre in determinati regimi politici.

Schanzer distingue due macro-famiglie di regimi: gli «Stati senza libertà giuridica del popolo» (che si tripartiscono in monocratie, oligarchie e policrazie) e «Stati con libertà giuridica del popolo» (che si distinguono in Stati con soltanto libertà politica, Stati con libertà di privilegio, Stati con libertà politica e libertà civile)¹.

Per il giurista la sola titolarità della sovranità non è più un criterio così rilevante per la classificazione dei regimi politici, dato che ormai è assodato che essa è un attributo dello Stato: a questo criterio “statico” può essere sostituito un criterio “dinamico”, che inquadra il rapporto tra Stato e popolo (tra «sovranità e popolo»), ovvero il tema dei diritti, civili e politici, che un regime può o non può garantire, ai suoi cittadini. Nonostante questa intuizione, per Schanzer è impensabile proporre una distinzione tra ‘forme di Stato’ e ‘forme di governo’.

Al massimo ad una classificazione che mette in luce il rapporto tra «sovranità e popolo» può essere affiancata una classificazione che affronti il rapporto tra «sovranità statale e territorio», rispetto al quale si distinguerebbero gli «Stati semplici o unitari» dagli «Stati composti» come gli Stati federativi o le unioni di Stati.

In una direzione totalmente diversa viaggia invece Francesco Racioppi.

L'opera di Racioppi, *Forme di Stato e forme di Governo*², pubblicata nel 1898, si presenta innovativa sotto molti punti di vista.

Nella sua disamina l'autore si propone di costruire una classificazione strutturata su criteri specifici, in modo da distaccarsi dalla vecchia dottrina aristotelica, la quale, paragonata ad una vecchia quercia, soffoca tutte le efflorescenze che vorrebbero essere coltivate al suo posto, ovvero tutti i moderni tentativi di classificare i regimi politici.

Racioppi decide di allargare lo spettro delle sue fonti: accanto ad autori “classici” che trattano il tema classificatorio come Bluntschli, Stuart Mill, Orlando, Mosca, Brunialti, egli cita molti autori anglofoni che conoscono bene la situazione inglese ed il contesto americano come Tocqueville, Bagehot, Willoughby, Freeman, Bryce, Dicey e soprattutto uno dei padri della scienza politica americana, ovvero John William Burgess³.

¹ Ivi, pag. 967-968.

² F. Racioppi, *Forme di Stato e forme di Governo*, opera citata.

³ John William Burgess (1844-1931) è considerato uno dei fondatori della scienza politica americana. Dopo aver combattuto gli Unionisti nella guerra civile americana, si laurea nel 1867 all'Amherst College. Perfeziona la sua formazione accademica trascorrendo la prima metà degli anni Settanta in Germania, dove viene a contatto con gli storici e i giuristi tedeschi più noti del periodo come Mommsen, Treitschke e von Gneist. Una volta tornato in patria e conseguito il dottorato, Burgess diventa professore di storia, scienza politica, e diritto internazionale presso la Columbia University. Manterrà la sua cattedra dal 1876 al 1912 ricoprendo anche la carica di preside della facoltà di scienze politiche. Nel 1890 Burgess pubblica *Political Science and Comparative Constitutional Law*, Boston e Londra, Ginn & Company, 1890, 2 voll., la sua opera più conosciuta, destinata a diventare una vera e propria pietra miliare nella teoria politico-costituzionale di fine secolo. E' infatti da questa opera che Racioppi trae ispirazione per elaborare la sua classificazione dei regimi politici. Per un approfondimento sulla biografia di Burgess si veda: T. Bender, *New York intellect : a history of intellectual life in New York city, from 1750 to the beginnings of our own time*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1988.

Invece per aspetti riguardanti l'attività intellettuale di Burgess si veda: B. E. Brown, *American Conservatives: The Political Thought of Francis Lieber and John W. Burgess*, New York, AMS Press, 1967; D. Ross, *The Origins of American Social Science*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991; J.G. Gunnell, *The Descent of Political Theory: The Genealogy of an American Vocation*, Chicago, University of Chicago Press, 1993; B. J. Loewenberg, *John William Burgess, the Scientific Method, and the Hegelian*

La più grande innovazione apportata da Racioppi al campo classificatorio è quella di aver introdotto nel panorama lessico-concettuale italiano la distinzione formale tra 'forme di Stato' e 'forme di Governo'. Fino a questo momento tale distinzione non esisteva a livello teorico e del resto avrà delle difficoltà ad inserirsi nelle riflessioni di autori successivi a Racioppi.

Il giurista afferma esplicitamente di riprendere questa distinzione da un testo di John William Burgess, risalente al 1890 e intitolato *Political Science and Comparative Constitutional Law*¹: un testo molto conosciuto oltre oceano, ma che « non ha avuto presso di noi[in Italia] tutta l'attenzione che merita»².

Nel suo saggio Racioppi si permette di rielaborare quanto già affermato dall'eminente storico, giurista e politologo americano.

Anche Racioppi imbastisce la sua classificazione degli assetti costituzionali cominciando a riflettere sul concetto di sovranità. Il nostro autore sembra aver recepito il precetto orlandiano della personalità giuridica dello Stato, infatti la sovranità, «attributo perpetuo e permanente dello Stato», viene definita come:

« la capacità generale [dello Stato] di volere e di operare nel campo del diritto. [...] Appunto perché è persona giuridica, lo Stato ha volontà ed azione secondo il diritto; appunto perché è la più alta e comprensiva persona giuridica, esso ha la capacità piena assoluta illimitata originaria di decidersi liberamente in ogni propria azione, di attribuirsi la competenza che si chiarisce necessaria al sorgere di qualsiasi necessità, di determinare per atto proprio la competenza della sua competenza. Né questa capacità gli deriva dall'arbitrio o dal consenso di alcuno, ma dalla sua stessa qualità di Stato.»³.

Tuttavia la riflessione di Racioppi sulla sovranità si spinge ben oltre il modello orlandiano di riferimento, poiché nella riflessione del giurista potentino la sovranità dello Stato si scinde in *sovranità politica e sovranità giuridica*:

« In un primo senso, che si potrebbe dire *politico*, la parola sovranità è adoperata ad indicare la pienezza della capacità di determinarsi, che appartiene a ciascun popolo organizzato a Stato, per tutto ciò che riflette la vita, lo sviluppo, l'azione dello Stato moderno.»⁴.

Questo tipo di sovranità appartiene al popolo (che comunque è considerato un organo dello Stato), poiché è il popolo nella sua organizzazione politica ad avere i mezzi più efficaci, quali il numero, la rivolta, l'opinione pubblica, per regolare e influenzare l'azione dei governanti.

Tuttavia:

« l'espressione sovranità ha ancora un altro senso, più definito, più preciso, che si potrebbe dire *legale* o *giuridico*. In questo senso, essa è la potestà di esprimere il comando che legalmente s'impone sopra ogni altro e si fa sopra ogni altro valere, è la potestà di dire l'ultima parola nelle vie giuridiche. Così intesa, la sovranità non è più una semplice influenza o una forza politica, vigile e presente sempre [...], ma è un vero potere giuridico, un'attività che nelle sue manifestazioni assume ben determinate forme nel campo

Philosophy of History, in «The Mississippi Valley Review», vol.42, n. 3, 1955; W. M. McClay, *John W. Burgess & the Search for Cohesion in American Political Thought*, in «Polity», vol. 26, n. 1, 1993.

¹ J.W. Burgess, *Political Science and Comparative Constitutional Law*, Boston e Londra, Ginn & Company, 1890, 2 voll.

² F. Racioppi, *Forme di Stato e forme di Governo*, opera citata, pag. 15.

³ Ivi, pag. 24.

⁴ Ivi, pag. 28.

del diritto.»¹.

E' su questo significato giuridico della sovranità che si deve far leva per costruire un modello classificatorio. Infatti in ogni ordinamento esiste un organo dello Stato che detiene la sovranità in senso giuridico.

Racioppi sostiene che «in ogni Stato esiste e non può non esistere un organo, che ha pieno potere giuridico d'imporre condizioni e limiti a tutte le attività»², ovvero è detentore della sovranità giuridica; l'autore afferma che «in ogni Stato esiste inoltre un complesso d'organi i quali mettono variamente in opera la volontà giuridica di quell'organo supremo, e quindi rivestono potestà giuridica di comandare e farsi obbedire senza che però di essi possa dirsi (come di quello) che non hanno superiore legale.»³.

Mentre il primo organo («organo sempre unico quand'anche consti d'una collettività di persone fisiche») si chiama «Sovrano», il secondo complesso di organi che si è sviluppato col passare del tempo si dice «Governo». L'organo Sovrano ha potestà giuridica suprema e illimitata ed è capace di determinare la competenza propria e l'altrui, mentre gli organi che costituiscono il Governo sono creati dall'organo Sovrano stesso e hanno una potestà subordinata, derivata e giuridicamente circoscritta: essi sono sempre vincolati alle norme positive che l'organo sovrano stabilisce.

Quindi se è vero che in ogni Stato vi è un organo «Sovrano» e un «Governo», è anche vero che si devono affrontare due problemi classificatori:

« V'ha cioè un problema riguardante l'appartenenza della sovranità [in senso giuridico]; ve ne è un altro successivo e diverso riguardante l'esercizio di essa. Il primo esamina in chi risiede la sovranità, quale è il suo soggetto concreto; e poiché la sovranità costituisce la essenza stessa dello Stato - il massimo potere giuridico su cui tutti gli altri poteri e diritti riposano - l'appartenenza della sovranità ad uno o ad altro organo, l'aspetto ch'essa prende nel concretarsi in un modo o nell'altro, ci dicono quale è la *forma dello Stato*.

Il secondo problema, a sua volta, esamina in qual modo è ordinato l'esercizio della sovranità, ossia quale aspetto o fisionomia concreta il Governo riveste per l'esistenza di determinati organi o gruppi di organi e per rapporti che fra gli uni e gli altri intercedono; esso dunque ci dice quale è la *forma di Governo*.»⁴.

Per Racioppi analizzando l'appartenenza della sovranità giuridica e quindi la conformazione dell'organo Sovrano si analizza la 'forma di Stato'; mentre studiando il modo in cui tale sovranità viene esercitata concretamente, si individua la 'forma di Governo'. Studiando sia la 'forma di Stato' che la 'forma di Governo' avremo un quadro complessivo della cosiddetta «forma politica».

La classificazione delle 'forme di Stato' rispecchia in parte quella di Aristotele, anche se Racioppi ci tiene a precisare che il filosofo greco non usava l'espressione 'sovranità' ma 'governo di' e questo basta a dimostrare che anch'egli confondeva (come è accaduto a tanti suoi successori del resto) la 'forma di Stato' con la 'forma di Governo'. Così:

«Ora, a tale ricerca anche oggi corrisponde nel modo più esatto la risposta che dava Aristotele or son venti secoli. La sovranità non può che appartenere ad un solo individuo, o a pochi, o a molti, e non è

¹ Ivi, pag. 33.

² Ivi, pag. 17.

³ Ibidem.

⁴ Ivi, pag. 18.

possibile escogitare alcun caso che non sia o l'uno o l'altro di questi. Si ha pertanto la possibilità di tre forme di Stato, dette rispettivamente Monarchia, Aristocrazia e Democrazia.»¹.

La 'monarchia' può essere definita come «la sovranità di uno solo», l'aristocrazia' come «la sovranità di pochi in regime di privilegio» e la 'democrazia' invece risulta «la sovranità di molti in regime di uguaglianza»². La democrazia è la forma di Stato più diffusa oggi e ha caratteristiche ben precise:

« Il potere diviene attributo di più larga parte del popolo; sovranità giuridica e sovranità politica tendono più francamente ad avvicinarsi; lo Stato allora è in regime di Democrazia, la quale può essere più o meno sviluppata a seconda della proporzione numerica fra i partecipanti al potere supremo e l'intera popolazione, ma è sempre democrazia se la partecipazione alla sovranità non è privilegio del sangue e della ricchezza.»³.

In questa forma l'organo Sovrano è costituito da una moltitudine veramente ampia di persone fisiche: il popolo non solo può influenzare i governanti attraverso la sua sovranità politica, ma la sovranità giuridica gli fornisce i mezzi giuridici adatti per esercitare la sua influenza, quali la « potestà di esprimere il comando che legalmente s'impone sopra ogni altro e si fa sopra ogni altro valere», e « la potestà di dire l'ultima parola nelle vie giuridiche».

Dalle definizioni delle tre forme di Stato inoltre è possibile trarre alcuni corollari.

Innanzitutto per studiare la sovranità e la sua appartenenza non bisogna limitarsi alla mera lettura delle carte costituzionali, ma è necessaria anche una interpretazione di esse da parte del giurista accorto: «ricercare pertanto a chi appartiene la sovranità è sempre un'indagine di fatto, assai prima che una ricerca di diritto. La fede di nascita dell'organo Sovrano non si trova mai in un legale registro»⁴.

Inoltre anche Racioppi si dimostra uno strenuo oppositore delle forme miste. Oltre alle tre forme di Stato citate non ne esiste una quarta:

« La sovranità, la potestà dell'ultima parola legale, è per sua natura unica e indivisibile, e non può quindi che appartenere ad un organo unico, inscindibile, anche quando quest'organo consti d'una collettività di persone fisiche operanti come un tutto, [...] Ciò basta ad escludere che la sovranità appartenga contemporaneamente ad un solo e a pochi, ad un solo ed a molti, ad un solo ed a pochi ed a molti, come termini e corpi antitetici.»⁵.

Infine, sebbene Racioppi voglia distaccarsi dalla dottrina "classica", la riflessione sulle 'forme di Stato' è incentrata su quei paradigmi che la stessa dottrina classica mette a disposizione dell'autore come la tripartizione aristotelica tra 'monarchia', 'aristocrazia' e 'democrazia'. Racioppi cerca di coniugare questa visione "arcaica" con la dottrina prevalente in Italia della sovranità dello Stato. Lo Stato detiene la sovranità, ma la sovranità statale si scinde in due: la *sovranità politica* che appartiene sempre al popolo (elemento comunque riconducibile allo Stato) e la *sovranità giuridica* che appartiene ad un organo dello Stato stesso, l'organo Sovrano: chi detiene la sovranità politica può anche coincidere con chi detiene la sovranità

¹ Ivi, pag. 42.

² Ivi, pag. 47.

³ Ivi, pag. 46.

⁴ Ivi, pag. 55.

⁵ Ivi, pag. 50-51.

giuridica come nel caso della forma di stato definita 'democrazia'.

La 'forma di governo' invece si risolve soprattutto nel modo concreto di agire che l'organo Sovrano impone agli altri organi dell'architettura statale.

Premettendo che la sovranità giuridica si esplica attraverso tre tipi di manifestazioni (le *norme*, cioè le leggi in senso amplissimo; i *provvedimenti*, cioè atti particolari e concreti che danno applicazione alle norme; i *controlli*, che verificano che le azioni dei singoli siano conformi alla norme intese a regolarle) e che con il passar del tempo l'«organo Sovrano» è obbligato a costruirsi intorno una sorta di apparato (il Governo) a cui delegare «tutte quelle attribuzioni minute o lontane, ch'egli medesimo non riesce più a compiere», questo apparato governativo può assumere varie forme, le 'forme di governo' per l'appunto.

Racioppi individua cinque criteri distintivi che caratterizzano le 'forme di governo'.

Il primo criterio riguarda il rapporto fra l'organo sovrano e l'organo che unifica l'intera azione di governo.

In base a questo criterio possiamo avere forme di governo 'assolute' o 'costituzionali'.

Nella forma di governo 'assoluta' l'organo Supremo e l'organo che unifica l'intera azione di governo coincidono. In questo caso l'organo Sovrano: «riserb[a] a sé medesimo non solamente la potestà di dare le norme e di esercitare i sindacati finali, ma anche la facoltà di esplicare, con quotidiani provvedimenti, diretti o in via d'appello, quelle stesse norme che egli ha segnate all'azione dei poteri pubblici.»¹. Un simile ordinamento non offre rimedi contro l'arbitrio: «esso conferisce al Governo quella illimitata potestà che è propria dell'organo Sovrano, e però si designa come Governo assoluto.»².

Nella forma 'costituzionale' invece l'organo Sovrano e l'organo supremo del governo non coincidono. L'organo Sovrano emana norme e continua ad effettuare controlli, ma i provvedimenti che attuano tali norme sono una emanazione di un «pubblico ufficiale» cioè di una figura che rappresenta il Governo. In questo caso l'attività del Governo ha dei limiti giuridici che fanno sì che il Governo stesso sia subordinato all'organo Sovrano: norme e provvedimenti non hanno la stessa valenza, in quanto i secondi sono strettamente subordinati alle prime. I limiti giuridici invalicabili dal Governo sono costituiti da un complesso di norme di diritto pubblico, «e poiché questo complesso di norme si è chiamato *costituzione*, quasi ciò che è costituito e stabilito per antonomasia, così la corrispondente forma politica ha ricevuto il nome di Governo costituzionale.»³. Il regime 'costituzionale' diviene così il regime dove si attua la classica «divisione dei poteri».

Il secondo criterio di distinzione delle 'forme di governo' riguarda il modo di nominare il capo dello Stato. Se «questi è eletto per periodi giuridicamente prefissi, la forma di Governo dicesi *repubblicana*; se invece occupa l'ufficio per tutta la vita e con l'intesa che a suo tempo gli terrà dietro il proprio successore legittimo, la forma di governo dicesi *monarchica*»⁴⁵. Inoltre a loro

¹ Ivi, pag. 78.

² Ivi, pag. 80.

³ Ivi, pag. 85.

⁴ Racioppi nota che il termine 'Monarchia' può essere usato sia per indicare una 'forma di Stato', sia una 'forma di Governo' e quindi puntualizza a pag. 111 del saggio: «In entrambe le forme la persona del monarca è sempre inviolabile, cioè sempre sottratta a qualsiasi giurisdizione punitiva; ma quanto ai suoi atti ufficiali corre tra le due forme una sostanziale differenza: nell'una egli non ha sopra di sé alcun potere legale che lo regoli e lo controlli [...], nell'altra, egli ha sopra di sé chi ne determina e controlla gli atti, e il suo giuramento è impegno di rispettare la legge positiva in forza della quale il suo ufficio ha esistenza e sfera d'azione.»

⁵ Ivi, pag. 96.

volta le forme repubblicane, a seconda che il Capo dello Stato sia un organo monocratico o collegiale, si «possono ripartire in *presidenziali* e *direttoriali*»¹. Nella prima categoria rientrano gli Stati Uniti d'America, nella seconda la Svizzera.

Il terzo criterio di distinzione delle 'forme di governo' riguarda il rapporto tra l'organo Sovrano e l'organo legislativo:

«Quando è lo stesso [organo] Sovrano che adempie la funzione legislativa, il Governo dicesi *diretto*; quando invece il Sovrano [l'organo sovrano] delega quel compito ad un organo speciale, il Governo dicesi *rappresentativo*. Ma in entrambi i casi è da presupporre, praticamente che l'organo sovrano sia una collettività, cioè lo Stato non abbia forma monarchica, bensì aristocratica o democratica.»².

Mentre del 'governo diretto' si hanno innumerevoli esempi nell'antichità classica e nel medioevo, oggi si ha a che fare soprattutto con 'governi rappresentativi': nella modernità lo Stato si è fatto ampio e complesso e «il corpo sovrano ordinato giuridicamente in forma di corpo elettorale ha eletto le proprie rappresentanze politiche». Nascono così le Camere, i Parlamenti, i Congressi, i corpi legislativi in generale.

Il passaggio dal Governo 'diretto' a quello 'rappresentativo' costituisce uno dei fenomeni più caratteristici della moderna evoluzione degli ordinamenti politici. Tuttavia della forma diretta sono rimaste alcune vestigia riconducibili a tre «singolari istituti», ovvero il referendum legislativo, l'iniziativa popolare e il diritto di revoca. Si tratta di tre istituti che si riscontrano in Svizzera: questo fa della Confederazione Elvetica un governo costituzionale repubblicano direttoriale *diretto*, mentre Francia, Inghilterra, Germania, Italia e Stati Uniti hanno una forma *rappresentativa*.

Il quarto criterio di distinzione delle forme di Governo riguarda il modo di distribuzione delle funzioni del governo in rapporto al territorio:

« La forma di governo è *unitaria*, quando la costituzione organizza il solo Governo che diciamo nazionale o centrale, ed abbandona implicitamente od esplicitamente a quest'ultimo il compito di costruire i necessari organismi locali e di stabilire le competenze e i rapporti reciproci. Cosicché il Governo centrale o nazionale ha radice diretta nella costituzione, ed è controllato direttamente nel corpo sovrano; ma i Governi delle parti non hanno esistenza che dalla legge, e sono direttamente controllati dal Governo centrale.

La forma di Governo è *composta*, quando invece la costituzione stabilisce direttamente due distinti organismi di governo, a seconda delle materie, o a seconda delle materie e delle parti del territorio. Cosicché ciascuno di tali organismi non dipende dall'altro, ma entrambi in egual grado ricevono esistenza e sfera d'azione dall'autorità sovrana, e sono sottoposti egualmente al suo diretto controllo.»³.

A sua volta nello Stato unitario i rapporti tra governi centrali e locali possono assumere due fisionomie:

- a) si parla di *accentramento* quando i governi locali dipendono gerarchicamente dall'esecutivo centrale e ne sono assoggettati;
- b) si parla di *selfgovernment* o *autarchia locale* quando i governi locali sono lasciati liberi di attendere con organi autonomi alla rispettiva sfera d'attività giuridica, sotto il sindacato precipuo del potere giudiziario.

¹ Ivi, pag. 104.

² Ivi, pag. 123.

³ Ivi, pag. 156.

Il governo composto invece può assumere diversi assetti:

a) nello *Stato federale* si ha una sola sovranità: «quella dell'intero Stato» sebbene la costituzione ripartisca le funzioni di Governo in due sfere a seconda delle materie e del territorio. Le materie che interessano la generalità del popolo sono affidate al cosiddetto Governo centrale, mentre le materie che riguardano i singoli territori vengono affidate ai cosiddetti Governi locali. E' questa la fisionomia adottata dagli U.S.A. e dalla Svizzera;

b) nello *Stato confederale* invece ogni Stato che ne fa parte mantiene una propria sovranità. Tuttavia viene realizzato un «Governo dei Governi» il cui compito è portare a termine politiche comuni che riguardano tutti gli Stati: è la realizzazione di questi intenti comuni che ha spinto gli Stati ad unirsi con questo vincolo;

c) le *unioni* invece sono una particolare forma composta che «consiste nella comunanza di monarca fra due o più Stati».

Infine il quinto ed ultimo criterio che contraddistingue le forme di Governo riguarda il modo in cui vengono organizzati i rapporti tra l'organo esecutivo e quello legislativo.

In base a questo criterio potremmo avere quattro diversi tipi di rapporti fra Legislativo ed Esecutivo: due possono essere definiti "normali" e cioè il 'governo presidenziale' e quello 'parlamentare', i restanti invece sono esagerazioni o corruzioni dei primi due e cioè 'il governo personale' e il 'parlamentarismo'.

Siamo di fronte ad un 'sistema presidenziale' o 'sistema americano' o 'governo per dipartimenti' o 'esecutivo periodico' o 'sistema non parlamentare' o 'sistema rappresentativo semplice', o 'sistema costituzionale semplice' quando, qualora si presenti un dissidio tra l'Esecutivo ed il Legislativo:

«il capo dello Stato non si affretta a rilevare il dissidio, ma lascia che ciascun organo perseveri per la sua via, fino a che nuovi avvenimenti giuridici o politici non ristabiliscano l'equilibrio. [...] Aggirandosi le due autorità in due sfere diverse, il loro contrasto si prolunga, fino a che il popolo non abbia l'occasione d'intervenire con le elezioni dichiarando la sua volontà in appoggio degli uni o degli altri, ovvero fino a che sotto l'influenza dell'opinione pubblica, l'uno e l'altro potere non si persuada della necessità di desistere.»¹.

In questa categoria rientrano gli U.S.A. e la Svizzera.

Qualora invece ci si trovi in un sistema a 'governo parlamentare' o altrimenti detto 'governo di gabinetto', qualsiasi dissidio tra Camera e Governo non è tollerato e ci si deve adoperare il più presto possibile per ristabilire l'armonia tra i due organi:

«Interpretando allora i bisogni pubblici e i desideri della pubblica opinione, il Capo dello Stato con libero apprezzamento delle circostanze prende o l'una o l'altra di queste due vie: o muta i suoi ministri, scegliendone altri che presumibilmente possano placare la rappresentanza del popolo; ovvero mantiene in ufficio i suoi ministri, ma scioglie la Camera, per affrettare sulla crisi il giudizio supremo del popolo medesimo.»².

A questa categoria possono ascrivere i casi dell'Inghilterra e del Belgio.

Alle due tipologie "virtuose", rappresentate da Stati Uniti, Svizzera, Inghilterra e Belgio, Racioppi contrappone due forme "corrotte": alla degenerazione del sistema presidenziale

¹ Ivi, pag. 218.

² Ivi, pag. 218-219.

corrisponde un 'governo 'quasi personale del Capo dello Stato' e questo è tipico della monarchia tedesca e di quella austriaca; il 'parlamentarismo' invece è la degenerazione del sistema parlamentare e di questa categoria fanno parte sia la Francia che l'Italia.

Il male endemico delle nostre istituzioni italiane è ancora una volta riscontrabile nella debolezza dell'Esecutivo rispetto all'assemblea rappresentativa.

I problemi che hanno portato alla degenerazione del sistema in 'parlamentarismo' sono molti: l'eccessivo centralismo, la commistione degli interessi politici e amministrativi («i ministri penetrano dappertutto»), il prematuro allargamento del suffragio, la debolezza dei partiti.

Proprio la debolezza dei partiti parlamentari è stato un fattore decisivo in questa trasformazione. Mentre in Inghilterra il sistema politico è strutturato su due partiti egemoni, in Italia, a causa del frazionamento e della inconsistenza delle forze politiche, si arriva alla formazione di governi di coalizione e così «le crisi si risolvono in mutamenti d'uomini, non di programmi, cosicché vien meno qualunque ritegno a provarle»¹.

Tutto ciò sfocia nell'immobilismo e nell'inattività: « il Ministero è nella perpetua condizione di schermirsi dagli avversari e di assicurarsi da un giorno all'altro la vita, e a questo scopo subordina tutta l'attività sua, tutti i mezzi di cui può disporre»². L'Italia ha subito uno sviluppo costituzionale in senso negativo secondo Racioppi, infatti si è passati da un 'governo costituzionale' ad uno 'parlamentare' ed infine al 'parlamentarismo'³.

Mentre nel 'parlamentarismo' l'esorbitanza del Parlamento schiaccia l'Esecutivo, al contrario la forma degenerata del presidenzialismo è una forma di governo che Racioppi definisce *personale* e che è caratterizzata dallo strapotere dell'organo che detiene il potere esecutivo. Esempio lampante di tutto ciò sono gli Stati tedescofoni, in particolare la Germania con il suo Cancelliere. Generalmente la dottrina giuridica italiana ha sempre identificato la forma di governo tedesca come una forma 'costituzionale pura' e non come una forma presidenziale o tanto meno come una degenerazione della forma presidenziale stessa: questa scelta di Racioppi probabilmente deriva da una reinterpretazione del pensiero di Burgess che considera la forma tedesca un 'presidential government'⁴.

¹ Ivi, pag. 243.

² Ibidem.

³ Ivi, pag. 244.

⁴ In *Political Science and Comparative Constitutional Law*, Burgess distingue le 'form of State' dalle 'form of Government'. Per quanto riguarda le prime egli accetta la suddivisione aristotelica in monarchia, aristocrazia e democrazia, mentre sostiene l'inattuabilità del governo misto come forma di Stato. Per quanto riguarda invece le forme di governo, esse vengono classificate tenendo presenti quattro criteri. In base alla identità o non identità dello Stato col Governo e più precisamente dell'identità o non identità tra l'organo che nello Stato è sovrano e l'apparato di governo avremo 'immediate governments' o 'representative governments'.

Considerando le funzioni di governo rispetto al territorio, avremo 'centralized governments' o 'dual governments'.

Come terzo criterio distintivo egli utilizza la durata in carica dei più importanti uffici pubblici: in questo caso avremo 'hereditary governments' o 'elective governments'.

Infine il quarto criterio distintivo riguarda i rapporti che intercorrono tra il potere esecutivo e quello legislativo: così avremo 'presidential governments' oppure 'parliamentary governments'.

Partendo dal presupposto che oggi la forma di Stato più diffusa è la democrazia, le forme di governo invece sono molto varie.

Gli Stati uniti d'America si presentano come un *representative, dual (federal), elective, presidential government*.

La Francia invece risulta un *representative, centralized, elective, parliamentary government*.

L'Impero tedesco è classificato come un *representative, dual (federal), partly elective and partly*

E' la figura del Cancelliere, più di quella dell'Imperatore, che secondo Racioppi macchia la forma di governo tedesca con derive personalistiche:

« Il Cancelliere è ad un tempo l'organo unico e diretto dell'Imperatore, il più alto ufficiale federale, il capo vero del Governo prussiano, il rappresentante della Prussia nel Bundesrat, il presidente del Bundesrat stesso, il motore di tutta la macchina politica. Quando egli parla, è la voce dell'Imperatore che si ripercuote nel popolo; è la voce della Prussia, il cui esercito, la cui amministrazione, il cui prestigio, la rendono più potente di tutti quanti gli altri Stati messi insieme. Egli entra in quattro assemblee diverse - le due federali e le due prussiane - eppure, non risponde a nessuna. Ministro imperiale, è indipendente dal Parlamento imperiale, che non può pretendere di influire sulla sua scelta mentre egli è anche il rappresentante particolare d'uno Stato autonomo nel Bundesrat e in tale qualità, non in qualità di Ministro, interviene fra i diretti rappresentanti del popolo. Ministro prussiano, è indipendente dal Parlamento prussiano, che non può pretendere di influire sulla sua scelta, mentre egli è pure il Cancelliere dell'Impero.»¹.

A mio avviso il quinto criterio di distinzione delle forme di governo è il più rilevante della classificazione, un criterio che conferisce un valore aggiunto all'intera costruzione dottrinale di Racioppi.

Infatti, come si vede dalla classificazione, le dinamiche politiche che intercorrono tra gli organi che rappresentano il potere Legislativo e quelli che incarnano il potere Esecutivo, stanno diventando sempre più rilevanti nello studio degli assetti costituzionali. Fermo restando che è lo Stato-persona che detiene la sovranità nell'ordinamento, la discussione su quale sia l'organo Sovrano all'interno di esso, non individua 'forme di Stato' buone o cattive. Invece è il rapporto tra Legislativo ed Esecutivo che permette di individuare 'forme di governo' rettamente intese o forme di governo degenerate, che possono inficiare l'intera 'forma politica'. Anche nel caso di Racioppi la spersonalizzazione del concetto di sovranità ha portato l'attenzione dello studioso a trasferirsi dal piano giuridico della sovranità stessa, al piano politico dei rapporti fra gli organi interni dell'ordinamento statale.

Traendo delle conclusioni sommarie del paragrafo possiamo dire che sul finire del secolo si sente la necessità di distaccarsi dalla dottrina delle grandi *auctoritates* e dai loro modelli: l'abbandono dei modelli "classici" come il 'governo misto' è legata alla riflessione sulla sovranità e sulla sua indivisibilità.

I commentatori del periodo sentono il bisogno di classificare la realtà costituzionale circostante in maniera diversa rispetto al passato: mentre per Schanzer è inammissibile concepire una distinzione tra il concetto di 'forma di Stato' e il concetto di 'forma di governo' ed invece è possibile agire sui criteri di classificazione, per Racioppi il rinvenimento di nuovi criteri classificatori deve essere conseguenziale alla distinzione formale tra la 'forma di Stato' e la 'forma di governo'.

hereditary, presidential government.

A sé stante invece l'analisi dell'Inghilterra. Sebbene Burgess abbia sostenuto l'inapplicabilità della dottrina del regime misto alle forme di Stato, essa è compatibile invece con le forme di Governo. L'Inghilterra, seguendo il primo criterio distintivo, non si presenta come un *representative government* ma come un *immediate government* ed in particolare come una forma di *mixed government* «at once democratic, aristocratic and monarchic». Dunque per Burgess il governo misto non esiste come forma di Stato, ma è attuabile come forma di governo, anche se limitatamente al solo caso inglese.

Seguendo gli altri criteri distintivi il governo inglese è classificabile come un *centralized, partly elective and partly hereditary, parliamentary government.*

¹ F. Racioppi, *Forme di Stato e forme di governo*, opera citata, pag. 267-268.

Le riflessioni di Racioppi, estrapolate dal contesto politologico americano, risultano dunque fondamentali per la nostra narrazione. Infatti da questo momento in poi nel contesto giuridico-dottrinario italiano, analizzando gli assetti costituzionali, si presterà maggiore attenzione nel tenere distinti i due concetti.

Tuttavia il metodo racioppiano non viene assimilato *in toto*. Di esso si recepisce la distinzione tra 'forma di Stato' e 'forma di governo', ma altri elementi saranno assimilati solo parzialmente.

Per quanto riguarda la 'forma di Stato' la riflessione sull'organo sovrano, completamente avulsa dal contesto italiano, non trova un seguito. A questo proposito per la maggioranza dei nostri giuristi ha poco senso distinguere tra una sovranità *politica* e una sovranità *giuridica* in quanto la sovranità è comunque un attributo precipuo dello Stato. Considerando quindi la sovranità la caratteristica fondamentale dello Stato-persona, più interessante risulta indagare il rapporto tra la «sovranità statale e il territorio»: è in questa prospettiva che nei decenni successivi si intenderà analizzare la 'forma di Stato'. Nel contenitore 'forma di Stato' entreranno quindi le riflessioni sullo Stato unitario (centralizzato) e su tutte le altre tipologie di Stato non-unitario.

Per quanto riguarda la 'forma di governo' invece si accetterà che la sua analisi comporti lo studio dell'esercizio della sovranità. Grazie alla riflessione sui rapporti tra Esecutivo e Legislativo anche all'alba del nuovo secolo si potrà così recepire e consolidare l'uso di sintagmi quali: 'governo parlamentare', 'governo costituzionale puro', 'governo presidenziale', 'governo direttoriale'.

6.4 Dall'età giolittiana alla prima guerra mondiale: il consolidamento della specificazione lessicale nel quadro classificatorio

Il quindicennio che precede la prima guerra mondiale e che vede Giovanni Giolitti tra i protagonisti dell'agone politico, non modifica sostanzialmente il quadro classificatorio che si era venuto delineando a partire dalla fine degli anni Novanta del secolo precedente.

Infatti le classificazioni di questo periodo recepiscono i cambiamenti lessico-concettuali della cultura giuridica italiana, lasciando però ancora aperta la questione della distinzione tra 'forma di Stato' e 'forma di governo'. Racioppi aveva teorizzato la scissione dei due concetti, tuttavia per il momento tale distinzione non è accettata univocamente dai giuristi: vi è chi non sembra recepirla, come Brunialti; vi è chi invece, come Giorgio Arcoleo e Gaetano Arangio Ruiz, accetta la scissione dei due concetti, ma presenta proprie classificazioni che non ricalcano l'impostazione originale del giurista lucano.

Attilio Brunialti nella voce *Governo*, scritta per l'«Enciclopedia Giuridica italiana» tra il 1914 e il 1915, pur citando tra le sue fonti sia Racioppi che Burgess, non sembra disposto a riconoscere la scissione tra 'forma di Stato' e 'forma di governo', rimanendo fermo sulle posizioni che aveva già espresso sul finire degli anni Ottanta.

Brunialti, in quanto giurista non orlandiano, non solo connette elementi giuridici con elementi politici, ma si rifiuta di accettare il dogma della sovranità dello Stato-persona, attribuendo la sovranità al popolo o meglio alla Nazione. L'autore imposta così il tema classificatorio:

« Procedendo ora a distinguere tra loro le varie forme di governo, come effettivamente si svilupparono

nella storia, troviamo tre forme tipiche di governo: i governi antinazionali, i nazionali puri, e i nazionali rappresentativi. Appartengono al primo tipo la teocrazia, la monarchia assoluta e limitata nelle sue varie forme, e l'aristocrazia. Sono governi nazionali puri la democrazia diretta e la democrazia mista; il governo rappresentativo si svolge nella monarchia costituzionale, nella monarchia parlamentare, e nella repubblica rappresentativa unitaria-parlamentare, federale-presidenziale, federale direttoriale.»¹.

Brunialti ha in testa un criterio ben preciso per la sua classificazione, un criterio che ricorda ancora una volta la dottrina classica greco-romana.

Mentre nei 'governi antinazionali' la sovranità appartiene ad uno o a pochi, nei governi 'nazionali puri' e nei 'nazionali rappresentativi' la sovranità appartiene alla Nazione. Tuttavia, mentre nei 'governi nazionali puri' la sovranità è esercitata in modo diretto ('democrazia diretta') oppure in parte diretto ed in parte indiretto ('democrazia mista'), nei 'governi nazionali rappresentativi' la sovranità viene esercitata in maniera indiretta attraverso forme di rappresentanza di tipo moderno.

A loro volta i 'governi nazionali rappresentativi' presentano molti tipi al loro interno: la 'monarchia costituzionale', la 'monarchia parlamentare', la 'repubblica unitaria parlamentare', la 'repubblica federale presidenziale', la 'repubblica federale direttoriale'.

Nella classificazione di Brunialti non vi è una distinzione formale tra 'forme di Stato' e 'forme di Governo'. Infatti per indicare i cinque tipi di 'governo nazionale rappresentativo' egli mischia sia aspetti descrittivi della 'forma di Stato' (il rapporto tra lo Stato ed il territorio e le caratteristiche del Capo dello stato), sia tratti tipici della 'forma di governo' (come il rapporto tra i vari organi interni dell'impalcatura costituzionale). Brunialti ha ben chiare le caratteristiche di questi assetti costituzionali e i lessici per indicarli, ma non riesce a dare una struttura "organica" alla sua riflessione.

Nella 'monarchia costituzionale' come la Germania, il Re «possiede ed esercita veramente un potere di governo»², pur «cede[ndo] alcune funzioni di governo al popolo, che le affida ai propri rappresentanti».

La Francia in quanto 'repubblica parlamentare unitaria' sta intraprendendo invece una chiara deriva assembleare, difatti Brunialti cita Summer Maine:

« Non vi è capo di Stato, il quale non si trovi in una posizione più compassionevole. I vecchi re di Francia regnavano e governavano, il re costituzionale regna, ma non governa, il presidente degli Stati Uniti governa ma non regna; soltanto il presidente della repubblica francese non governa e non regna.»³.

Per quanto riguarda la 'repubblica presidenziale americana', essa «si è veramente dimostrata alla prova una delle migliori forme di governo che sieno state nel mondo», tuttavia Brunialti, come altri suoi contemporanei, sembra piuttosto scettico a proposito dell'esportazione del regime presidenziale in altri contesti. Riguardo alla 'repubblica federale direttoriale' Svizzera invece Brunialti riconosce:

«Il potere esecutivo della Confederazione non appartiene ad una sola persona ed è questo che ne forma il carattere e lo distingue dalla repubblica parlamentare francese e dalla repubblica presidenziale americana. Gli Svizzeri non vollero concentrare l'autorità esecutiva in una sola mano, e perciò la

¹ A. Brunialti, «*Governo*», in Enciclopedia Giuridica Italiana, VII, parte II, pag. 313.

² Ivi, pag. 327.

³ Ivi, pag. 330.

affidarono ad una commissione e ancor più la limitarono, attribuendo al potere legislativo un così grande intervento nel governo federale e cantonale da non averne esempio in alcun altro paese del mondo.»¹.

A proposito del governo parlamentare inglese Brunialti condivide espressamente le convinzioni di Bagehot, secondo cui, ormai l'estensione dei poteri della Corona è «piuttosto teorica che pratica» e di conseguenza si è assistito ad un potenziamento del Gabinetto:

« Effettivamente la Corona ha invece perduto anche quei poteri per i quali Blackstone la chiamava *fontana di giustizia*. Non può più creare Pari a vita, né modificare le circoscrizioni elettorali, né arrestare il corso delle leggi, dal momento che sin dai tempi della regina Anna non ha più opposto ad alcun disegno di legge votato dal Parlamento il suo veto. Ad ogni modo, tutti i poteri che la Corona effettivamente esercita sono nelle mani del Gabinetto, che oggi è il fulcro del sistema politico inglese, per cui esso assume propriamente ed essenzialmente il nome di governo. La responsabilità del governo è tutta dei ministri. [...] Ciascun ministro è politicamente responsabile di ciò che avviene nella propria amministrazione.»².

Qualcosa di analogo sta succedendo anche in Italia. Secondo l'impostazione di Brunialti il Re rimane comunque uno dei fulcri della vita istituzionale del paese, tuttavia proprio per le caratteristiche intrinseche alla forma parlamentare, cede parte dei suoi poteri al Consiglio dei Ministri e ovviamente alla Camera rappresentativa. Brunialti non cita il 'parlamentarismo', ma la forma di governo italiana sembra ormai essere avviata verso una spiccata forma monistica. Le descrizioni di Brunialti sono sostanzialmente corrette, infatti possiamo affermare che alle soglie della prima guerra mondiale, sia dal punto di vista concettuale che lessicale, il panorama dei regimi politici è pressoché completo. Tuttavia l'assenza più totale di ogni formalismo sminuisce la riflessione del giurista vicentino. Si ha l'impressione infatti che l'autore invece di creare una "griglia classificatoria" secondo parametri ben definiti per poi incasellarvi i Paesi europei ed extraeuropei, abbia fatto il percorso inverso, ovvero abbia ben studiato le caratteristiche di ognuno di essi e vi abbia poi "cucito" sopra un "abito classificatorio" *ad hoc*. Eppure negli anni precedenti altri giuristi, adottando comunque una prospettiva non-orlandiana (e quindi anti-formalista), avevano proposto una visione degli assetti politici più chiara e avanzata.

Già nel 1907 Giorgio Arcoleo, nel suo *Diritto Costituzionale. Dottrina e storia*, accetta la distinzione tra 'forme di Stato' e 'forme di governo'.

Le riflessioni del giurista siciliano, particolarmente attivo tra gli anni Ottanta e Novanta dell'Ottocento, appaiono tuttavia molto risalenti. Egli sostiene che sia un errore confidare in una «sovranità assoluta» della Nazione o dello Stato, mentre, sulla scia delle riflessioni di Costant, è più logico sostenere che la sovranità si incarni in entrambi gli elementi ed in nessuno di essi in particolare. La sovranità è: «l'autorità suprema che contiene la volontà della Nazione, si incarna nello Stato e si esercita per mezzo dei poteri pubblici»³. Detto questo lo Stato ed il Governo possono assumere varie forme. Riguardo alla 'forma di Stato':

¹ Ivi, pag. 333.

² Ivi, pag. 341.

³ G. Arcoleo, *Diritto Costituzionale*, [1907], in *Le Opere di Giorgio Arcoleo*, a cura di G. Paulucci di Calboli e A. Casulli, vol. III, Milano Mondadori, 1935, pag. 62.

«La forma dello Stato, cioè il suo modo di essere, ha una grande influenza sui rapporti tra i vari poteri e i diritti degli individui. La grande prima partizione riguarda lo Stato *unitario* e il *federale*.»¹.

Nello 'Stato unitario' dal centro «il principio sovrano s'irradia con equa distribuzione di luce e di calore a tutta la periferia»; lo 'Stato federale' invece per Arcoleo è meno degno di attenzione, poiché secondo l'autore questo tipo di Stato è destinato a trasformarsi in Stato unitario.

A fianco degli Stati unitari e degli Stati federali si trovano gli «Stati misti» che presentano elementi comuni alle prime due tipologie: si tratta delle «Unioni personali», ovvero di forme di Stato in cui il Capo dello Stato è comune a due o più Stati, e delle «Unioni reali», in cui più Stati condividono funzioni comuni come la politica estera.

Più interessante è la riflessione di Arcoleo riguardo alle 'forme di governo'. Nella 'forma di governo' però Arcoleo condensa sia la titolarità della sovranità, sia il suo esercizio:

«La forma di Governo esprime il modo onde è costituita la sovranità e sono distribuite le sue funzioni. Contiene adunque due elementi: l'uno intrinseco, che rappresenta la parte dirò così *qualitativa*, che riguarda l'attribuzione del potere sovrano, l'altro che concerne la parte *quantitativa*, cioè la distribuzione dei poteri e l'esercizio del governo, inteso questo nel senso largo, come esponente della vita dello Stato.»².

Dal punto di vista *qualitativo* la 'forma di governo' « corrisponde alle leggi di formazione dei vari ordinamenti politici, secondo tempi e luoghi». Essa presenta tre categorie e cioè la 'forma esclusiva', la 'mista' e la 'rappresentativa':

« a) Quando la società è divisa in caste, o classi chiuse, la forma di governo non può essere concepita o attuata che in modo esclusivo: monarchia, democrazia, repubblica, ciascuna con esclusione degli altri elementi sociali, donde il monopolio o il dispotismo di re o di plebi;

b) mischiatesi le classi per virtù di avvenimenti, e concepite poi dalla scienza come distinte, non divise, si esplicò la forma mista, accennata già da Aristotele e preferita come la migliore, sebbene dichiarata presso che inattuabile da Tacito, illustrata con diversi criteri da S. Tommaso e da Machiavelli;

c) la nuova forma rappresentativa si collega al nuovo ordinamento sociale, in cui non più classi, ma esistono categorie; quelle erano fisse per tradizioni e privilegi inderogabili, queste invece sono mobili e progressive aperte a tutti ad una sola condizione, la capacità.»³.

Dal punto di vista *quantitativo* invece la 'forma di governo' può essere così tripartita:

« Riassumendo, i principali tipi di governo possono ridursi a tre:

a) Governi nei quali la sovranità è fuori della nazione (teocrazia, despotismo, impero romano, monarchia feudale);

b) Governi nei quali la sovranità risiede nella nazione, che la esercita direttamente (democrazia diretta);

c) Governi nei quali la sovranità è nella nazione, ma si esercita per rappresentanza con triplice forma: costituzionale, parlamentare, presidenziale, in repubbliche o monarchie, unitarie o federali.»⁴.

¹ Ivi pag. 48.

² Ivi pag. 97.

³ Ivi pag. 100.

⁴ Ibidem.

Più articolata è la riflessione dei regimi politici di Gaetano Arangio Ruiz.

Egli non è considerato un giurista orlandiano, in quanto non propenso a distinguere nettamente Diritto e Politica nella sistematizzazione del Diritto costituzionale, tuttavia analizzando le forme politiche adotta soluzioni piuttosto formali.

Nelle sue *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*¹, testo pubblicato nel 1913, approccia il problema distinguendo subito le 'forme di Stato' dalle 'forme di governo' in base alla titolarità e all'esercizio della sovranità:

«Le forme che assume lo Stato si distinguono dalle forme che assume il Governo in ciò: mentre queste attengono all'esercizio della sovranità entro lo Stato, quelle attengono alla appartenenza della sovranità.»².

Esistono vari tipi di 'forme di Stato':

«La principale distinzione delle forme di Stato è fra Stato unitario o semplice, non unitario o composto. Unitario è quello che è un unico soggetto di diritto interno ed internazionale; la sua sovranità è illimitata; esso non è vincolato con altri stati. Qui la forma di Stato non dà luogo ad indagini speciali perché ad essa corrisponde una forma di Governo: l'organo, che è a capo di Stato e lo rappresenta anche all'estero, è altresì a capo degli organi fondamentali, ai quali spetta la manifestazione della volontà statale all'interno. Non unitario o composto è quello che deriva dalla unione, in varie guise e per vari fini formata, fra membri, i quali, anteriormente al patto di unione, erano, in potenza o in atto, Stati unitari l'uno dell'altro indipendenti, e che, salvi limiti derivanti dal patto di unione, rimangono soggetti di diritto. La sovranità dello Stato composto, venendo a contatto con quella di altri Stati, viene modificata, perché ne è modificata la capacità. La forma di governo nei singoli stati uniti può essere differente. [...]

Gli Stati composti si distinguono secondo che i singoli membri conservano tra loro rapporti internazionali, e sono di conseguenza distinti soggetti di Diritto internazionale, ovvero, considerandosi come un'unica persona giuridica internazionale, formano tra ciascun membro e la unione personale rapporti costituzionali. Alla prima categoria appartengono l'unione personale e lo Staatenbund; alla seconda, l'unione reale e il Bundestaat.»³.

Italia, Francia e Spagna possono dirsi Stati unitari, mentre molto variegato è il panorama degli Stati composti:

- a) l'unione personale' «importa la comunanza fra due o più Stati del capo dello Stato»⁴, come succede "oggi" per l'Olanda e il Lussemburgo e per il Belgio ed il Congo;
- b) lo 'Staatenbund' invece «lega società di Stati, è una permanente alleanza per qualche forma comune»⁵: tale lega «nasce e vive con carattere strettamente contrattuale» per raggiungere un determinato obiettivo, come la sicurezza esterna (è il caso della Confederazione germanica tra il 1815 e il 1866) oppure il commercio (come la lega anseatica del tredicesimo secolo);
- c) l'unione reale' rispetto all'unione personale' rappresenta un vincolo molto più forte, perché gli Stati implicati rinunciano ad una fetta maggiore della loro sovranità. Essa «consiste nella unione permanente di due o più Stati; ciascuno di questi è ordinato a sé con propria

¹ G. Arangio Ruiz, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Milano, Torino, Roma, Fratelli Bocca Editori, 1913.

² Ivi, pag. 28.

³ Ivi, pag. 28-29.

⁴ Ivi, pag. 29.

⁵ Ivi, pag. 30.

forma di governo, ma l'unione ha organi ed istituzioni costituzionali comuni, vari secondo la maggiore o minore strettezza del vincolo»: è il caso dell'attuale Impero Austro-ungarico; d) nel 'Bundesstaat' o Stato federale sono individuabili due veri e propri livelli istituzionali: un livello superiore con organi e istituzioni comuni a tutti gli Stati che fanno parte della federazione e un livello inferiore, costituito dalle forme di governo dei singoli Stati. In questa categoria rientrano la Germania, gli Stati Uniti, la Svizzera.

A queste modalità di Stati composti vanno aggiunte le 'uniones inaequales o per subiectionem', ovvero tutti quei casi in cui nei rapporti tra i vari Stati vi è una forte asimmetria nella distribuzione della sovranità, perchè vi è uno Stato sovrano e tutta una serie di altri soggetti a lui subordinati: è il caso degli imperi coloniali.

Per quanto riguarda le 'forme di governo':

«La distinzione delle forme di Governo ha affaticato la mente dei pensatori e dei pubblicisti in ogni tempo, ma i più hanno avuto dinanzi alla mente o le forme assunte dai regimi ai loro tempi o criteri qualitativi, quantitativi, filosofici, politici, storici o cronologici e economici, sociali o sociologici, confondendo spesso le forme di Stato con le forme di Governo. Certo, possono farsi molte sagge osservazioni da tali svariati punti di vista, ma non pertinenti alla nostra ricerca che deve essere essenzialmente giuridica e generale di ogni tempo. All'uopo, la classificazione delle forme di Governo deve farsi indipendentemente dall'ordinamento politico che non può dare una teoria generale, sibbene una teoria ristretta delle forme di date epoche. Indipendentemente dunque da particolari visioni storiche, ed oggi dalla partecipazione sia indiretta che addirittura parzialmente o totalmente diretta, di un maggiore o minore numero di cittadini alla cosa pubblica, non conviene dimenticare che la classificazione da farsi è di forma e deve restar tale. Per farla bisogna avere riguardo al capo dello Stato; il quale, in un modo o in un altro formato; costituito come il più delle volte accade da una sola persona, ovvero da due persone, o anche da un collegio, e messo al vertice così dello Stato come del Governo, ed è in ogni caso un organo, una istituzione fondamentale per ogni regime.»¹.

L'unico modo per classificare le forme di governo deve tener presente un criterio *giuridico*: solo criteri giuridici permettono di analizzare in maniera generale la forma di un assetto di potere. Per Arangio Ruiz il criterio di distinzione da prendere in esame è la configurazione del Capo dello Stato. Tale criterio consente di bipartire le forme di governo in 'monarchie' e 'repubbliche'. Mentre le 'repubbliche' si distinguono in 'aristocratiche' e 'popolari', analogamente le 'monarchie' si possono distinguere in 'monarchie assolute' e 'monarchie limitate'. Queste ultime infine presentano una grande varietà al loro interno che va dalla 'monarchia consultiva' alla 'monarchia rappresentativa' odierna².

Il discorso classificatorio di Arangio Ruiz non si spinge oltre. Dalla famosa prolusione del 1899 che abbiamo citato nei capitoli precedenti, sappiamo che egli conosce almeno quattro aspetti che le forme rappresentative possono assumere: il 'governo parlamentare', il 'governo costituzionale puro', il 'governo presidenziale' ed infine il 'parlamentarismo'. Tuttavia inserire queste forme di governo in una classificazione avrebbe contravvenuto il proposito iniziale secondo cui una classificazione deve tener conto soltanto di criteri giuridici e descrivere i regimi politici in generale, senza riportare gli esempi particolari dei singoli paesi. Inserire questi assetti in una classificazione sarebbe stato impossibile perché si sarebbe dovuto far riferimento soprattutto a dinamiche politiche, dal momento che «ogni regime si reciproca alle

¹ Ivi, pag. 34-35.

² Ivi, pag. 40.

condizioni sociali e politiche di un paese»¹.

Mentre le considerazioni di Brunialti (ed in parte anche di Arcoleo) guardano immancabilmente al passato, le riflessioni di Arangio Ruiz sono un punto di partenza per gli sviluppi dottrinari a venire. Infatti la distinzione dei concetti di 'forma di Stato' e di 'forma di governo' così come impostata da Arangio Ruiz si affermerà sempre di più nel contesto italiano. La 'forma di Stato' inquadrerà il problema della titolarità della sovranità, e considerando che la dottrina prevalente in Italia implica l'attribuzione della sovranità allo Stato-persona, quando si parlerà di 'forma di Stato' si cercherà di mettere in luce i rapporti tra la sovranità statale ed il territorio. La 'forma di Stato' verrà dunque declinata analizzando da una parte lo 'Stato unitario' e dall'altra tutte le fenomenologie di Stati non unitari.

La 'forma di governo' studierà l'esercizio della sovranità, tuttavia in questo campo le cose sono più complicate, poiché non vi è un accordo nella dottrina giuridica italiana su quale criterio distintivo utilizzare per imbastire una classificazione esauriente delle forme di governo. A partire dalla seconda metà degli anni Venti, a complicare le cose inoltre contribuirà anche l'emergere di una nuova 'forma di governo' che sfugge agli schemi classificatori finora consolidati: il 'governo fascista'. A questo proposito sembra sempre più necessario adottare criteri classificatori che carpiscano la nuova realtà politico-costituzionale.

6.5 Il 'governo fascista': l'indirizzo politico nella classificazione degli assetti costituzionali

L'immediato dopoguerra si caratterizza dal punto di vista socio-politico per l'emersione di movimenti e per la nascita o il rafforzamento di partiti politici: partiti politici che però non si configurano più come "partiti parlamentari" ma come "partiti di massa".

Dal punto di vista istituzionale questi cambiamenti, favoriti anche dall'introduzione della nuova legge elettorale proporzionale del 1919 e dal nuovo regolamento della Camera dei deputati del 1920, contribuiscono all'estrema frammentazione del sistema politico e dunque ad una potenziale instabilità del sistema stesso. Mentre una minoranza, favorevole ai cambiamenti, in quanto letta come ulteriore segno di democratizzazione, indica la nuova situazione con il sintagma lessicale 'governo dei gruppi parlamentari', la maggioranza dell'opinione pubblica e delle forze politiche sarà ostile ai cambiamenti in atto e continuerà ad individuare nel sistema politico italiano il 'parlamentarismo': un sistema di governo parlamentare, squilibrato, degenerato, dove la Camera dei deputati ha un potere immenso mentre il Gabinetto è debole e in balia delle sue decisioni. Tutto ciò favorirà il crollo dello Stato liberale e l'avvento del regime fascista.

Il fascismo si propone come restauratore di un ordine precedente dove il Governo ha un posto di rilievo nell'impalcatura costituzionale rispetto all'assemblea rappresentativa.

Le varie riforme di portata costituzionale realizzate negli anni Venti modificheranno l'ordinamento giuridico italiano svuotando lo Statuto Albertino. Si assisterà alla riduzione e alla soppressione delle libertà fondamentali, all'azzeramento della dialettica tra le forze politiche, al contemporaneo accrescimento dei poteri dell'Esecutivo (specialmente del Primo Ministro) e all'annullamento della Camera dei Deputati, proprio per contrastare il 'parlamentarismo' imperante.

La retorica fascista inoltre insisterà sulla sovranità dello Stato. Lo Stato fascista è *sovrano* in

¹ Ivi, pag. 603.

contrapposizione ai modelli della sovranità popolare e nazionale: sono questi ultimi che, mettendo al centro del sistema le Camere rappresentative, di fatto hanno favorito il 'parlamentarismo'. Al contrario la sovranità statale restituisce "dignità" all'Esecutivo e agli organi che ne fanno parte come il Primo Ministro ed il Re.

Inoltre lo Stato fascista può dirsi *etico* perché ha determinati fini verso cui indirizzare la comunità. Questa formula, apparentemente vuota, in realtà contiene *in nuce* i presupposti della cosiddetta *funzione di indirizzo politico*: nozione indispensabile per individuare il 'governo fascista' sia sul piano sostanziale che lessicale.

Nel corso degli anni Trenta la maggior parte della dottrina giuridica italiana acquisirà definitivamente la distinzione tra 'forma di Stato' e 'forma di governo'. Inoltre per "incasellare" il 'governo fascista' in appropriate classificazioni delle 'forme di governo', verrà utilizzato proprio il criterio della titolarità dell'indirizzo politico. Si tratta di un criterio in base al quale anche oggi possono essere distinti gli assetti costituzionali.

Queste innovazioni non sono immediate: se un giurista come Emilio Crosa si farà alfiere del cambiamento, altri come Santi Romano o Oreste Ranelletti rispecchiano invece posizioni più tradizionaliste.

Nelle sue *Istituzioni di diritto pubblico*, pubblicate per la prima volta nel 1929 e aggiornate e accresciute negli anni seguenti, Ranelletti distingue le 'forme di Stato' dalle 'forme di governo', tuttavia non sembra intuire le specificità che comporta il 'governo fascista'.

Per quanto riguarda le 'forme di Stato', Ranelletti individua gli «Stati unitari» e gli «Stati composti» sfruttando il criterio "canonico" del rapporto tra la sovranità statale ed il territorio¹.

Invece per quanto riguarda le 'forme di governo', esse possono essere individuate seguendo un altro criterio giuridico che mette in luce le dinamiche interne ai singoli regimi ovvero «il vario modo come sono formati gli organi costituzionali dello Stato e regolati la loro posizione e i loro rapporti»². Seguendo questo criterio Ranelletti distingue tre tipi di governi rappresentativi: il 'parlamentare', il 'costituzionale puro' e il 'presidenziale'. Il 'governo fascista' per Ranelletti non è una forma di governo nuova ma una forma riconducibile alla 'costituzionale pura'.

Un approccio altrettanto tradizionalista ma molto più formale è quello seguito da Santi Romano nel suo *Corso di diritto costituzionale* del 1931. Il giurista siciliano stabilisce criteri giuridici con cui classificare gli assetti costituzionali, tuttavia, non riconosce nella dicotomia 'forma di Stato'-'forma di governo' due concetti così fondamentali del diritto costituzionale. Per Santi Romano non c'è distinzione formale tra le due idee.

Secondo l'esimio giurista le forme politiche sono classificabili seguendo quattro criteri:

- 1) la spettanza della potestà di governo allo Stato o ad altri soggetti;
- 2) il numero delle persone che governano;
- 3) il rapporto tra le forme di governo e il diritto;
- 4) il grado di accentramento o decentramento di ciascuna forma.

In base al primo criterio si stabilisce a quale soggetto spetti la potestà di governo, ovvero la sovranità. Per Romano esistono due macro categorie: i casi in cui la sovranità spetta allo Stato e tutti gli altri casi in cui la sovranità spetta ad altri soggetti, siano esse persone fisiche o persone giuridiche. In questo secondo caso si rinvengono tutte le forme di governo in cui la

¹ O. Ranelletti, *Istituzioni di diritto pubblico. Il nuovo diritto pubblico italiano*, Padova Cedam, 1935⁵.

² Ivi, pag. 40.

sovranità spetta al popolo oppure ad una classe privilegiata di individui.

Il secondo criterio, quello del numero delle persone che governano, è un criterio vetusto su cui, dice Romano, anche lo stesso Aristotele aveva impostato la sua classificazione, infatti anche «la dottrina più moderna non ha mai abbandonato la classificazione aristotelica, sebbene abbia cercato - spesso capricciosamente e artificiosamente - di correggerla e di specificarla»¹.

Per Romano in base a questo criterio si possono distinguere il 'governo di individui', dove chi governa è sempre una figura monocratica (re, imperatore, dittatore), e i 'governi di collettività' che al contrario assumono sempre una forma repubblicana poiché il numero di chi governa è più ampio.

Tra i 'governi di individui' Romano annovera le varie forme di monarchia come quella 'assoluta', la 'limitata o costituzionale', le 'poliarchie'. Invece tra i 'governi di collettività' si rinvengono le 'repubbliche dirette' oppure 'rappresentative', 'collegiali' oppure 'individuali'.

Inoltre vi possono essere forme miste che combinano insieme principi del 'governo di individui' con principi del 'governo di collettività'.

In base al rapporto tra i governanti ed il Diritto, il terzo criterio, si possono individuare 'governi assoluti' e 'governi costituzionali': nei primi i governanti possono derogare o modificare senza limiti l'ordinamento giuridico; nei secondi invece i governanti trovano dei limiti al loro potere nelle norme giuridiche.

Infine in base al rapporto tra governo e territorio si può avere un 'governo accentrato', quando esso è unico per tutto il territorio statale, mentre si parla di 'governo decentrato' quando «diversi governi» locali assumono costituzionalmente la figura di «frammenti» o «frazioni di Stato», ovvero di "parti" che assorbono porzioni della sovranità statale.

In base ai quattro criteri Romano afferma che: «lo Stato italiano è persona di diritto pubblico e quindi titolare della suprema potestà governativa: gli è estranea così la sovranità spettante al popolo, come quella della sovranità spettante al monarca»²; in base al secondo criterio il caso italiano è un 'governo di individui', ma è altresì da definirsi 'fascista' «per l'assunzione fra i suoi organi costituzionali del Gran Consiglio del Fascismo»; inoltre il caso italiano si presenta come un 'governo costituzionale', in base al terzo criterio, e, stando al quarto criterio di distinzione, come una forma di Stato unitario in gran parte accentrato.

Per quanto riguarda i rapporti effettivi tra Esecutivo e Legislativo, che Romano non inserisce come criterio dirimente in ambito classificatorio, abbiamo già avuto modo di evidenziare come per il giurista il 'governo fascista' non sia qualcosa di innovativo e si collochi tra la forma 'costituzionale pura' e la forma 'parlamentare'.

Mentre Ranelletti distingue tra 'forme di Stato' e 'forme di governo', Romano invece fa ancora fatica a scindere i due concetti e rimane su posizioni classificatorie piuttosto antiquate. Tuttavia tra i due giuristi ci sono dei punti di convergenza: entrambi sono convinti assertori del dogma della sovranità statale, ma non percepiscono le novità della forma di governo fascista. Se per la maggior parte dei giuristi più vicini al regime essa si distingue per un nuovo concetto di rappresentanza e per il ruolo del Capo del Governo e del partito nell'espletare la funzione di indirizzo politico, i due giuristi stentano ad afferrare questi cambiamenti: non per niente nel loro linguaggio non viene coniato un sintagma *ad hoc* per descrivere la forma fascista.

Autori come Ranelletti e Romano hanno delle evidenti difficoltà a classificare la forma di

¹ S. Romano, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1931, pag. 98.

² Ivi, pag. 103.

governo fascista perché essa si distingue oltre che per aspetti giuridici (individuabili strettamente sul piano normativo), anche per aspetti di stampo politico o almeno meta-giuridico (aspetti che nella prassi possono discostarsi anche dal piano normativo), i quali non sono riscontrabili utilizzando una prospettiva formalista come quella dei due giuristi.

Insomma, per descrivere e classificare correttamente la realtà politica del momento non solo sembra opportuno scindere i concetti di 'forma di Stato' e 'forma di governo', ma sembra anche necessario integrare nelle varie classificazioni criteri giuridici e criteri politici per analizzare anche elementi sostanziali e non solo formali del nuovo ordinamento.

E' questo che Emilio Crosa cerca di dimostrare sia nel suo *Diritto Costituzionale*, manuale del 1937¹, sia in un articolo del 1940 intitolato *Sulla classificazione delle forme di governo*².

Nel manuale Crosa si occupa delle 'forme di Stato'. Egli stabilisce che è possibile classificare gli assetti statali solo in relazione ad una determinata epoca e solo rapportando lo Stato ai suoi elementi fondanti: il popolo ed il territorio. Prendendo in esame la contemporaneità, in base al rapporto tra Stato e popolo, Crosa individua tre 'forme di Stato': lo 'Stato costituzionale', in cui vengono garantiti al cittadino i diritti fondamentali e forme basilari di rappresentanza; lo 'Stato parlamentare', dove la rappresentanza parlamentare diventa preponderante, sebbene si valorizzi l'aspetto atomistico di essa; lo 'Stato corporativo', in cui invece si sono sviluppate forme alternative di rappresentanza (come la rappresentanza corporativa degli interessi) rispetto allo 'Stato parlamentare'.

Inoltre per quanto riguarda l'organizzazione giuridica rispetto al territorio avremo gli 'Stati unitari' e varie fenomenologie di 'Stati composti'.

La riflessione di Crosa è notevole perché nel concetto di 'forma di Stato', oltre al noto rapporto tra Stato e territorio, viene inserito anche il rapporto tra Stato e popolo e quindi un accenno anche al tema dei diritti dei cittadini e della rappresentanza: si tratta di un tema che verrà ripreso e rielaborato nella seconda metà degli anni Quaranta all'interno dell'Assemblea Costituente.

Molto significativo è anche l'articolo di Crosa del 1940.

In apertura del suo scritto il giurista torinese afferma subito che non bisogna confondere i concetti di 'forma politica', 'forma di Stato' e 'forma di governo'.

Infatti si fa ricorso al concetto di 'forma politica' quando si vuole prendere in esame «le finalità che lo Stato persegue e intende realizzare»³; si analizza la 'forma di Stato' quando si studia «la struttura e l'organizzazione dello Stato»⁴ rispetto al territorio ed al popolo; e infine si deve far riferimento alla 'forma di governo' per ciò che riguarda «la struttura e l'organizzazione di un elemento dello Stato: il Governo»⁵.

Tra le due categorie di 'forma di Stato' e di 'forma di Governo' «possono sussistere e sussistono effettivamente collegamenti», ma è opportuno che «in un'indagine sistematica [esse] debb[a]no tenersi distinte». Crosa insiste molto sulla differenziazione dei due concetti:

«E' stato sostenuto che non esiste differenza fra forma di governo e forma di Stato, che quindi la forma di Stato si risolve sostanzialmente nella forma di governo. Questa affermazione non risulta accettabile e

¹ E. Crosa, *Diritto Costituzionale*, Torino, UTET, 1937.

² E. Crosa, *Sulla classificazione delle forme di governo*, in AA. VV. *Scritti in onore di Santi Romano*, Padova, Cedam, 1940, vol. 1, pag. 441-472.

³ Ivi, pag. 444.

⁴ Ivi, pag. 443.

⁵ Ivi, pag. 444.

non è esatta sotto qualsiasi aspetto la si riguardi. Lo Stato comunque lo si apprezzi, anche quando non se ne voglia accettare la qualificazione di persona, costituisce una realtà, un'unità distinta dagli organi di governo. E ciò perché lo Stato ha una esistenza propria differenziata e indipendente dai suoi elementi necessari, territorio e popolo. E non già nel senso che dall'esistenza di essi possa prescindere, ma nel senso che le alterazioni, comunque avvengano, di questi elementi non toccano la sussistenza giuridica dello Stato. Un aumento di territorio come una diminuzione di esso, pur avendo conseguenze di estrema importanza storica e politica, non vulnerano l'individualità giuridica dello Stato. [...]

La stessa osservazione può applicarsi all'altro elemento dello Stato, il popolo. [...]

Neppure altera l'individualità dello Stato il mutamento o legittimo o rivoluzionario della sua costituzione e più largamente dell'ordinamento giuridico. Lo Stato perciò stesso che esiste ha una costituzione, ma lo Stato esiste qualunque sia la costituzione di esso, anche di fatto semplicemente. Se queste osservazioni sono esatte, e le suggeremo sulla realtà storica, non vi ha dubbio che lo Stato risulti indipendente, per ciò che riguarda la sua esistenza e la sua individuazione, dal Governo e dagli organi che formano il Governo.»¹.

L'articolo del 1940 è incentrato sulla classificazione delle forme di governo e sulle «formule discretime», cioè sui criteri, su cui tali classificazioni possono essere impostate.

Secondo Crosa la classificazione delle 'forme di governo' deve essere rimodulata poiché presenta almeno due criticità: la prima riguardante la "storicizzazione" delle 'forme di governo'; la seconda riguardante più specificatamente i criteri di classificazione.

Come già affermato per la 'forma di Stato', per il giurista uno degli errori in cui i vari classificatori degli assetti governativi incorrono più frequentemente è quello di «tentare una classificazione e distinzione dei Governi di ogni tempo»². In altre discipline scientifiche è possibile individuare criteri di distinzione validi sempre e ovunque, ma:

«nelle nostre discipline tale costanza di caratteri non esiste e si tratta di entità in perpetua evoluzione e trasformazione. Una *summa divisio* che contempra strutture di Governi apparentemente costanti quali la monarchia e la repubblica e voglia così accogliere in un'unica classe le monarchie dell'antichità classica con le monarchie moderne, o la democrazia d'Atene con le democrazie dei giorni nostri, compie opera profondamente errata per la sostanziale trasformazione delle istituzioni che tuttavia sono raffigurate con termini uguali di cui è profondamente mutata l'accezione. »³.

Per quanto riguarda invece i criteri di classificazione, Crosa sostiene che adottare come criteri cardine della classificazione solo criteri giuridici (come per esempio la separazione dei poteri o le caratteristiche del Capo dello Stato) o solo criteri politici (come l'evoluzione nelle manifestazioni della rappresentanza politica) è "pericoloso". Infatti l'utilizzo di un solo tipo di criteri può risultare insufficiente per una classificazione esaustiva delle 'forme di governo'.

Per Crosa ogni Governo, può essere considerato nel suo aspetto «statico» e nel suo aspetto «dinamico». I due aspetti spesso sono portati a confliggere perché «le norme, quali sono fissate dalla costituzione, subiscono una profonda modificazione nella prassi, sino anche a trasformarsi completamente e in senso vario»⁴. Basti pensare alla forma di governo francese in cui il Presidente della Repubblica, sulla carta, in maniera statica, sembra l'organo prevalente, ma in realtà non può esercitare lo scioglimento della Camera; oppure alla carta costituzionale

¹ Ivi, pag. 444-445-446.

² Ivi, pag. 455.

³ Ibidem.

⁴ Ivi, pag. 456.

americana dove si stabilisce una rigida separazione delle competenze tra i vari organi, ma in cui l'agire dei partiti politici condiziona effettivamente la prassi costituzionale. Insomma:

«Questo fenomeno caratteristico della discordanza fra l'aspetto statico e quello dinamico del governo non può essere disconosciuto. Ed è ancora da dire risolutamente che questo aspetto dinamico costituisce l'effettiva realtà del Governo, raffigurando inoltre in maniera palese e in un organo altamente rappresentativo lo sviluppo progressivo e costante dell'ordinamento giuridico anche in antitesi alle norme originarie, sviluppo determinato in massima parte da fattori politici e non frenato, come in altri campi del diritto, o frenato molto imperfettamente, dai mezzi tecnici di cui il diritto dispone, cioè dagli organi giurisdizionali. Ed è necessario d'altro canto che così sia né si saprebbe concepire un ordinamento costretto in una morsa ferrea, contenuto rigidamente in norme giuridiche, tale cioè da non ammettere lo svolgimento progressivo della costituzione, che ostacolato dalle norme procedurali, finirebbe per imporsi rivoluzionariamente. Nell'applicazione delle norme costituzionali è immanente quindi un costante elemento metagiuridico la cui esistenza è empiricamente accertabile, tanto che è vano asserire od affermare il contrario: *contra factum non est argumentum*. E questo elemento metagiuridico non è da dire che esso stesso sia fuori del diritto, ma, come in molteplici norme di altre branche del diritto è richiamato espressamente, nel campo costituzionale è - si può dire - presupposto.»¹.

I criteri giuridici di classificazione riescono da soli a rilevare gli aspetti statici delle 'forme di governo', tuttavia non riescono a descrivere in maniera esaustiva gli assetti reali, dinamici, del potere.

Dall'altra parte neanche i criteri politici assolvono esaurientemente al compito classificatorio. Essi hanno il pregio di riflettere l'aspetto dinamico del Governo, tuttavia criteri quali il concetto di rappresentanza, oppure quello di democrazia hanno mutato molte volte il loro significato nel corso del tempo per cui è impossibile adottarli come criteri distintivi di lungo periodo. Il principio rappresentativo non può essere utilizzato come criterio classificatorio proprio per la sua mutevolezza:

«Rappresentativo fu da principio quel governo che procedeva dalla elezione popolare, che traeva la sua forza e la sua sussistenza dal numero, che aveva base nel suffragio universale, ma al concetto semplicista che ha la sua espressione integrale nella prima costituzione scritta del mondo, in quella degli Stati Uniti, si viene sostituendo un concetto più ristretto, per cui è rappresentativo lo Stato che possiede un organo formato con l'elezione. Dallo svolgimento del principio dualistico di rappresentanza dello Stato si fa strada quindi altra accezione, di cui si ha un riflesso nello stesso diritto positivo, oltremodo più complesso, che ricerca la rappresentanza in elementi morali e non esclusivamente numerici, da cui deriva infine la rappresentanza corporativa, ultima manifestazione di quella rappresentanza organica che fu contrapposta sin dagli inizi dal romanticismo germanico contro le idee rivoluzionarie francesi. Ed è questo un concetto così largo che comprende tutti i Governi, da quelli dittatoriali o autoritari a quelli convenzionali. Su questo principio rappresentativo non è possibile addivenire ad alcuna classificazione senza fissare il valore del termine od assumere tutte le svariate forme di rappresentanza.»².

In base a questi presupposti Crosa propone in prima battuta un più oculato utilizzo dei criteri classificatori: non appoggia la creazione di classificazioni che combinino insieme criteri giuridici e criteri politici, ciò sarebbe controproducente e confusionario, tuttavia sostiene che per cogliere l'essenza dei regimi politici, sia dal punto di vista statico che dinamico, sia opportuno

¹ Ivi, pag. 456-457.

² Ivi, pag. 459-460.

realizzare più classificazioni, non solo imbastite su criteri giuridici, come la manifestazione della volontà statale, ma anche su criteri politici, come l'organizzazione della rappresentanza o la determinazione dell'indirizzo politico: ciascuna classificazione potrà mettere in risalto una particolarità delle forme di governo e, tutte considerate, tali classificazioni potranno fornire una visione complessivamente esaustiva dell'assetto politico che si intende studiare.

Tuttavia ciò che sembra veramente necessario per Crosa sembra essere la "storicizzazione" delle classificazioni: per il giurista non esiste una classificazione delle forme di governo valida per tutti i tempi, proprio perché alcuni criteri di classificazione cambiano "concettualmente" proprio col trascorre del tempo. Al contrario prendendo in esame un certo periodo cronologico, come l'affermarsi dello «Stato moderno», è possibile approntare opportune classificazioni delle forme di governo, classificazioni per esempio dove compaia anche la forma di governo fascista. Proprio per classificare questo assetto di governo è opportuno utilizzare sia criteri giuridici che criteri politici. Non si può non partire da elementi giuridici come la sovranità statale o le varie leggi di portata costituzionale, tuttavia non si può non riconoscere che la 'forma monarchico-fascista del Capo del Governo', come la chiama Crosa utilizzando un nuovo sintagma lessicale, si caratterizza anche per tratti politici o meta-giuridici, quali quello di rappresentanza organica-istituzionale e quello della attribuzione della titolarità della funzione di indirizzo politico al Primo Ministro.

Nella nostra narrazione Crosa è una figura di rilievo proprio per la sua riflessione sul tema classificatorio: non solo pone l'accento sulla necessaria distinzione tra 'forme di Stato' e 'forme di governo', ma sostanzialmente "sdogana" anche criteri di classificazione metagiuridici da affiancare a criteri di classificazione prettamente giuridici, abbandonando un eccessivo formalismo di stampo orlandiano nella classificazione dei regimi politici.

A questo proposito la riflessione sull'indirizzo politico sta diventando un tema sempre più rilevante nella giuspubblicistica della fine degli anni Trenta e dell'inizio degli anni Quaranta.

Sebbene la terminologia di 'indirizzo politico' non sia nuova, innovativa è l'elaborazione dottrina che analizza la *titolarità* dell'indirizzo politico e la sua connessione con il partito politico. L'indirizzo politico non sarà più soltanto un indirizzo politico *tout court* che indica le dinamiche tra i vari organi costituzionali, ma più in profondità, proprio grazie all'azione del partito, tale nozione acquisterà sempre più una valenza "costituzionale"¹, in quanto nelle riflessioni di autori come Costantino Mortati², Vezio Crisafulli³ e Carlo Lavagna⁴ l'indirizzo politico orienterà non solo l'azione dei governanti ma l'intera azione dello Stato.

Per Mortati per esempio, molto influenzato dall'organicismo tedesco di Carl Schmitt⁵, esiste una quarta funzione statale, la funzione di indirizzo, che consiste proprio nell'individuazione e

¹ Per una panoramica sui tre autori si veda T. E. Frosini, *Mortati e l'indirizzo politico (negli anni trenta)*, in Id., *Teoremi e problemi di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2008, pag. 363-390. Per un approfondimento sul tema dell'indirizzo politico invece si rimanda a: E. Cheli, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961; P. Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, Liguori Editore, 1988; M. Dogliani, *Indirizzo politico: riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1985.

² C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, Anonima romana editoriale, 1931.

³ V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in «Studi Urbinati», anno XIII (1939), pag. 55 sgg.

⁴ C. Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e ministri*, Roma, Edizioni universitarie, 1942.

⁵ P. Ciarlo, *Mitologie e regole*, opera citata, pag. 26 e sgg.

nella realizzazione di determinati fini statali. Di tale funzione è titolare un organo supremo, superiore a tutti gli altri organi costituzionali sia dal punto di vista politico che giuridico.

Per quanto riguarda il concreto funzionamento dei meccanismi istituzionali, del chi decide come, rispetto alla determinazione effettiva dell'indirizzo politico, Mortati sembra avere le idee piuttosto chiare.

Nel regime parlamentare inglese il potere di indirizzo risiede nelle mani del Premier e la sua azione è supportata dal partito di maggioranza; nella forma di governo fascista il titolare della funzione di indirizzo, è un organo complesso il cui centro nevralgico è costituito dal Primo Ministro. Dunque sia in un contesto autoritario e monopartitico (come quello italiano degli anni Trenta e Quaranta), sia in un contesto democratico e pluralista (come quello inglese o il futuro assetto repubblicano italiano), il partito politico avrà un ruolo decisivo sia nella fissazione di una linea politica che proviene dal popolo, sia, ad un livello più profondo, come mezzo per raccogliere quei principi che saranno alla base dell'ordinamento giuridico e che indirizzeranno l'azione dei governanti, trasformando la nozione di indirizzo politico *tout court* in vera e propria "dottrina della costituzione".

Per Crisafulli la nozione di indirizzo politico non è da considerarsi una funzione a sé stante come per Mortati, tuttavia anche per il giurista genovese i partiti, soggetti considerati per lungo tempo irrilevanti rispetto all'entità statale, acquisiscono un ruolo ragguardevole e contribuiscono in maniera risolutiva alla determinazione della volontà dello Stato stesso. Questi soggetti infatti si impegnano davanti agli elettori a realizzare i loro programmi e a trasformarli in indirizzo politico generale una volta giunti al Governo.

Tuttavia Crisafulli sottolinea anche la necessità di coordinazione nella realizzazione dell'indirizzo politico: esso proviene sì da un organo preminente, tuttavia non è costituzionalmente vincolante per tutti gli altri organi costituzionali, i quali, possono sì seguire le direttive del vertice, ma possono addirittura opporsi a tale linea politica se non è da loro condivisa, senza incorrere in sanzioni.

Infine Carlo Lavagna getta le basi per la cosiddetta "teoria esistenziale dell'indirizzo politico". Egli condivide il fatto che l'indirizzo politico consista nella determinazione dei fini dell'attività di Governo. Tuttavia l'attività del Governo non può sconfinare né in arbitrio, né in violenza, per cui i fini dell'attività esecutiva saranno definibili solo *a posteriori*, e quindi non saranno vincolanti.

A questa altezza, più che in passato, l'indirizzo politico sembra essere una nozione di notevole interesse per i giuristi, tanto da poter costituire anche un criterio distintivo per la classificazione delle 'forme di governo'.

E' Giuseppe Menotti De Francesco a realizzare nel 1940 una classificazione delle 'forme di governo' basata sul criterio della titolarità dell'indirizzo politico, con la quale vogliamo concludere questo paragrafo.

Nell'articolo *Il Governo Fascista nella classificazione delle forme di governo*¹, De Francesco afferma che una classificazione costruita distinguendo i regimi politici in base all'organo che detiene il potere di indirizzo può avere diversi pregi. Infatti tale criterio distintivo è un criterio *politico* che tenendo conto soprattutto dei rapporti interni tra gli organi costituzionali, evidenzia il lato *dinamico* di ogni regime e la funzione *teleologica* degli ordinamenti giuridici:

¹ C. M. De Francesco, *Il Governo Fascista nella classificazione delle forme di governo*, in AA. VV. *Scritti in onore di Santi Romano*, Padova, Cedam, 1940, vol. 1, pag. 473-492.

«La classificazione delle forme di governo può essere fatta sotto diversi punti di vista. Uno di questi punti di vista, e credo il più interessante per il giurista, è quello che considera la posizione degli organi costituzionali nei loro reciproci rapporti; posizione da valutarsi, non solo sotto l'aspetto dello svolgimento delle funzioni statuali.

Studiando questa posizione reciproca degli organi, il tratto fondamentale che [...] distingue, nella maniera più soddisfacente, le diverse forme di governo, è dato dalla competenza a determinare l'indirizzo generale politico.

In verità, determinare tale indirizzo significa imprimere una data impronta e direzione a tutta la vita dello Stato; il che è quanto dire determinare la formazione di una volontà unitaria suprema. Ciò include una serie di compiti essenziali, e più particolarmente, da un lato, quello di interpretare i bisogni e gl'interessi del popolo e porre i fini dello Stato in relazione a questi interessi e a questi bisogni, valutando e risolvendo i problemi necessari per la loro soddisfazione, e, dall'altro lato, mantenere un rapporto di coesione fra gli organi costituzionali, ispirando le linee generali della loro attività e coordinandone le funzioni per assicurare l'unità nella pluralità, in rispondenza del carattere indissolubile della sovranità dello Stato.»¹.

Il criterio classificatorio utilizzato da De Francesco consiste nell'individuare quell'organo chiamato a determinare l'indirizzo politico e lo stesso autore sottolinea come non solo quest'organo sia preminente giuridicamente e politicamente rispetto a tutti gli altri, ma anche come le sue decisioni e le sue azioni siano strettamente vincolanti per tutti gli altri organi a lui subordinati, a differenza di quando sosteneva Crisafulli e di quanto avrebbe sostenuto Lavagna.

Secondo il giurista questa situazione di supremazia comunque non è tipica della contemporaneità ma si è verificata in tutte le epoche precedenti, rendendo tale criterio di classificazione estendibile anche ad altri periodi storici, con buona pace delle riflessioni di Crosa sulla "storicizzazione" dei regimi politici:

«Né è concepibile che questo criterio in alcune forme storiche possa venir meno, giacchè, per quanto autonomi possano configurarsi, in un sistema di governo, i vari organi costituzionali, una esigenza, che sorge dalla stessa possibilità di vita dello Stato, impone, in definitiva, che uno di essi debba prevalere, se non si vuole condannare lo Stato all'inazione, cioè negare la ragione della sua esistenza.»².

La duttilità del criterio e la sua estendibilità a realtà politico-costituzionali anche molto risalenti nel tempo costituiscono un pregio agli occhi di De Francesco.

Passando alla classificazione effettiva, l'autore individua tre forme di governo: il 'governo costituzionale puro o presidenziale', il 'governo parlamentare' ed infine il 'governo fascista'.

Il criterio della determinazione dell'indirizzo politico permette a De Francesco di "unificare" due forme di governo come la 'costituzionale pura' e la 'presidenziale', come già era usuale nella scienza politica americana di inizio secolo, come abbiamo visto negli scritti di Burgess. In questa forma il potere di indirizzo risiede nelle mani del suo vertice monocratico:

«Nella forma di governo costituzionale puro, monarchico o repubblicano, è riconosciuta al Capo dello Stato, che è anche Capo del Governo, la competenza a determinare l'indirizzo generale politico e ad assumere quindi una posizione di preminenza rispetto agli altri organi.»³.

¹ Ivi, pag. 475-476. La sottolineatura è nostra.

² Ivi, pag. 476.

³ Ivi, pag. 477.

Nella forma di governo parlamentare invece:

«l'indirizzo politico è stabilito dal parlamento, cui spetta designare e indirettamente o direttamente, il governo. E poiché questo è tenuto ad interpretare ed attuare la volontà della maggioranza parlamentare, è il parlamento che finisce col dominare la vita dello Stato.»¹.

La forma di governo parlamentare inoltre si tripartisce in tre sistemi distinti:

a) il 'sistema parlamentare propriamente detto', «in cui il governo è formato dal Capo dello Stato, in base alla designazione del parlamento, il quale spiega così volontà preminente»: in questo sistema la preminenza del Parlamento è «normale», tuttavia in casi di eccezionalità non è impedito al Sovrano di palesare la sua volontà, specialmente attraverso lo scioglimento delle camere;

b) il 'sistema ultraparlamentare', in cui la preminenza del Parlamento non è "normale", ma è addirittura «assoluta e inderogabile», in quanto «è tolta al Capo dello Stato la possibilità giuridica di supremo organo di decisione di fronte a contingenze particolarmente difficili ed è sottratta al medesimo la titolarità del potere governativo nella sua concezione unitaria, titolarità che passa al governo, emanazione del parlamento, quando non è spezzata fra governo e Capo dello Stato»: è la forma di governo che caratterizza anche l'«immediato dopoguerra» e che noi abbiamo spesso indicato col lemma 'parlamentarismo';

c) il 'sistema convenzionale' o 'governo di assemblea', che si distingue perché «la formazione del governo avviene direttamente da parte dell'assemblea legislativa, quale semplice comitato di questa, a differenza dei due sistemi precedenti, nei quali il governo è nominato dal Capo dello Stato su designazione del parlamento, e quindi solo indirettamente esso ripete la propria formazione dal parlamento medesimo; onde può ritenersi che, in questo sistema, il parlamento riassume, in sostanza, i due poteri, legislativo e governativo insieme, con una preminenza assoluta, che talvolta giunge ad eliminare persino la esistenza del Capo dello Stato»².

Infine il criterio dell'indirizzo politico permette l'individuazione del 'governo fascista':

«Nella forma di governo fascista, la determinazione dell'indirizzo generale politico non spetta né al Capo dello Stato, né al parlamento, ma al Capo del Governo, il quale ha una posizione costituzionale propria ed autonoma, distinta dall'organo complesso Governo del Re, di cui è parte, e spiega una volontà decisamente preponderante rispetto a quella degli altri organi costituzionali, onde la direzione politica della vita dello Stato, è, in effetti, tutta quanta riassunta in un organo individuale.»³.

E' proprio grazie al criterio dell'indirizzo politico che è possibile inquadrare anche la nuova forma di 'governo fascista'. Secondo De Francesco, nell'assetto di potere italiano infatti, checché ne dica un insegne giurista come Oreste Ranelletti, il potere di indirizzo politico non risiede più nelle mani del Sovrano (il che altrimenti renderebbe la forma di governo italiana una forma 'costituzionale pura'), ma nelle mani del Primo Ministro, proprio perché «allorquando si assume ad elemento qualificativo della forma di governo l'organo cui spetta la funzione della direzione politica dello Stato, l'assunzione è fatta in considerazione della

¹ Ibidem.

² Ivi, pag. 477-478.

³ Ivi, pag. 478.

direzione effettiva del governo dello Stato, vale a dire *dell'esercizio effettivo della funzione* di determinazione dell'indirizzo generale politico»¹ e non della titolarità della stessa funzione direttiva di governo.

Infatti mentre nel governo parlamentare la titolarità della funzione di indirizzo politico spetta formalmente al Sovrano, ma è concretamente esercitata dal Gabinetto controllato dalla maggioranza parlamentare, così nella forma di governo fascista, il Re rimane titolare di quella funzione, ma essa è effettivamente esercitata dal Primo Ministro. Di fatto il Re non contribuisce più all'indirizzo politico del Regime, neanche con la nomina e la revoca del Primo Ministro. Nominare e revocare autonomamente il Capo del Governo significherebbe esternare una propria volontà, cosa che invece nel caso italiano non avviene, in quanto il Sovrano deve seguire un indirizzo politico «in via generalissima predeterminato» dalle scelte del Gran Consiglio:

«Se tali atti dovessero significare manifestazione di una volontà assolutamente libera del Capo dello Stato, intesa a conformare l'azione direttiva del governo alle *proprie vedute*, in considerazione che queste vedute egli giudica più idonee, in un dato momento, a soddisfare gl'interessi del paese rispetto a quelle del Capo del Governo che viene revocato, non c'è dubbio che bisognerebbe concludere per il carattere sostanziale della partecipazione regia nella determinazione dell'indirizzo generale politico, e riconoscere, nel Capo dello Stato, il potere di ultima decisione in materia, onde il valore sostanziale e non formale della responsabilità del Capo del Governo verso di lui. Ma la volontà del Capo dello Stato, che si esprime con la revoca del Capo del Governo e la nomina del successore, in realtà non ha giuridicamente questa portata. Essa, invece, ha solo valore di *limite* all'attività del Capo del Governo, quale organo competente a determinare e attuare un dato indirizzo politico, e non ha valore di *mezzo* per realizzare la preminenza dell'organo Capo dello Stato nella fissazione dell'indirizzo medesimo. In altri termini, la potestà del Capo dello Stato consiste, non nel mutare date direttive politiche, perché ritenute non in armonia con le proprie, e conseguentemente mutare l'organo destinato a realizzarle, ma soltanto nel costatare se, nell'azione di governo continuano quelle direttive *fasciste*, che *legalmente* informano il sistema instaurato dalla recente legislazione costituzionale.»².

Mentre nei regimi parlamentari le scelte del Re nei casi di crisi di governo sono determinate dalle maggioranze parlamentari, nella realtà fascista invece il ruolo notarile del Sovrano è sancito dalla presenza del Gran Consiglio. E' quest'organo che fornisce al Sovrano la lista di nomi tra cui scegliere il nuovo Primo Ministro e secondo De Francesco, in parziale controtendenza con il resto della dottrina dell'epoca, il Re «è tenuto giuridicamente a seguire la designazione del Gran Consiglio del fascismo»³.

Dunque se il Primo Ministro deve esercitare l'indirizzo politico, al Sovrano spetta un semplice ruolo di nomina e al Gran Consiglio un ruolo di "gran custode" di quell'indirizzo politico. Tuttavia non è da sottovalutare neanche il ruolo del Partito nell'impalcatura istituzionale, infatti «il Partito nazionale fascista svolge un'azione continua in senso politico precisamente allo scopo di mantenere e sviluppare nel paese lo spirito di quell'indirizzo politico»⁴. Il partito dunque collega direttamente il Popolo al Capo del Governo e svolge una funzione essenziale nel Regime per quanto riguarda lo sviluppo dell'indirizzo politico.

Il Capo del Governo risulta ancora una volta essere il perno dell'intero sistema in quanto non

¹ Ibidem. Il corsivo non è nostro.

² Ivi, pag. 485. Il corsivo non è nostro.

³ Ivi, pag. 486.

⁴ Ibidem.

solo realizza l'indirizzo politico, ma si presenta come ugualmente indipendente dalla volontà del Capo dello Stato, dalla volontà della maggioranza parlamentare e dalle pastoie del Consiglio dei Ministri: De Francesco infatti specifica più volte la superiorità del Primo Ministro rispetto ai suoi colleghi, tale per cui è proprio dall'"organo individuale" *Primo Ministro* e non dall'"organo collegiale" *Governo del Re* che scaturisce quella funzione di indirizzo tante volte ricordata.

Inoltre anche per De Francesco il Primo Ministro è il simbolo di quella rappresentanza organica e istituzionale teorizzata da molti giuristi dell'epoca e che permette di distinguere la forma fascista dalle tradizionali forme di governo:

«Non può negarsi che, nella forma fascista, il Capo del Governo sia organo rappresentativo del popolo. E rappresentativo, non solo nel senso ritenuto dal Ranelletti, e cioè che il Capo del governo, nel determinare l'indirizzo generale politico, deve interpretare i bisogni e gl'interessi del popolo per adeguarvi l'azione statale, ma anche nel senso tecnico, vale a dire come rapporto fra il Capo del governo e la comunità nazionale, rapporto che si afferma, sia attraverso il plebiscito del corpo elettorale, sia attraverso la posizione del Duce del fascismo, ossia di capo e guida di una organizzazione politica legale, la quale vuole essere considerata come la stessa comunità nazionale, giuridicamente qualificata in senso politico.»¹.

De Francesco ribadisce la validità della sua classificazione e del criterio di distinzione "non formale" scelto: le dinamiche descritte poco sopra infatti sono prettamente dinamiche *politiche* che male si intuirebbero sfruttando solo criteri *giuridici* di classificazione. De Francesco conclude affermando due tesi. Non solo :

« la tesi che il governo vigente in Italia è una forma nuova di governo, che non può venir confusa con altre forme di governo conosciute, ma anche l'altra, secondo cui questa nuova forma può ben essere sistemata nella classificazione tradizionale, sulla base del criterio della preminenza dell'organo costituzionale competente a determinare le direttive politiche dello Stato.

E la dottrina italiana più aderente alla realtà del fenomeno giuridico costituzionale e meno schiava di un formalismo arido ed inutile ha mostrato di apprezzare questa duplice tesi [Mortati, Bodda, Panunzio]. Che se qualche scrittore preferisce la qualificazione di 'regime del Capo del governo', piuttosto che l'altra di 'forma di governo fascista', tale preferenza non tocca la sostanza della teoria patrocinata.

Con ciò sembra logicamente superfluo insistere sull'erroneità delle due opinioni, che negano il carattere di novità, e parlano, l'una di una forma di governo parlamentare rettificata nei suoi limiti tradizionali [Romano], e l'altra di una varietà del governo costituzionale puro [Ranelletti].

Le osservazioni già fatte hanno valore critico rispetto ad entrambe queste opinioni, e dimostrano chiaramente come esse non siano affatto accettabili.»².

Giunti alla soglia degli anni Quaranta dunque la scissione formale tra 'forma di Stato' e 'forma di governo' sembra ormai acquisita. Tuttavia solo dopo la caduta del fascismo, nel nuovo contesto democratico in cui agisce l'Assemblea Costituente, i nostri concetti riceveranno una ulteriore sistematizzazione, arrivando ad assumere significati molto simili a quelli che noi oggi attribuiamo loro. Le discussioni nelle sottocommissioni dell'Assemblea costituente inoltre metteranno in luce come il lemma 'parlamentarismo' subisca un ultimissimo *shift* concettuale.

¹ Ivi, pag. 488.

² Ivi, pag. 489.

6.6 'Forma di Stato' e 'forma di Governo' nell'Assemblea Costituente: il 'governo parlamentare razionalizzato a tendenza equilibratrice'

E' all'Assemblea Costituente eletta nel giugno del 1946 che si chiede di conferire alla neonata Repubblica italiana un nuovo assetto politico-costituzionale.

La nascita di una Costituzione, frutto esplicito di una volontà costituente raccoltasi in Assemblea, testimonia il lento e progressivo superamento della diffidenza liberale verso il potere costituente stesso¹, tuttavia il compito che si prospetta alla Commissione per la Costituzione non è semplice. Infatti dall'eterogena composizione politica dell'Assemblea², dal *know how* degli eletti³, dalla strutturazione dell'Assemblea in Sottocommissioni⁴ e dai contrasti tra "giuristi" e "politici"⁵ e tra giuristi di diverse "generazioni" e diversa formazione sorgono numerosi motivi di attrito, risolti solo talvolta con opportuni compromessi.

L'obiettivo dell'Assemblea Costituente è quello di realizzare una forma di organizzazione politica che favorisca l'inserimento della società di massa nella vita pubblica, proposito in cui sia i liberali che i teorici della dottrina fascista avevano fallito.

Proprio per questo nelle discussioni delle Sottocommissioni si farà inevitabilmente ricorso ai

¹ P. Pombeni, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2016; M. Fioravanti, *Potere costituente e diritto pubblico. Il caso italiano, in particolare*, in *Potere costituente e riforme costituzionali*, a cura di P. Pombeni, Bologna, Il Mulino, 1992, pag. 74 e sgg.; Id., *Costituzione e popolo sovrano*, Bologna, Il Mulino, 1998.

² L'Assemblea costituente ha composizione eterogenea: la maggioranza relativa è dei democratici cristiani (35%), partito orientato in senso cattolico; il 38% degli eletti invece si ispira a ideologie di sinistra (il Partito socialista di unità proletaria raccoglie il 20% dei voti, mentre il Partito comunista italiano il 18%); i vecchi esponenti del partito liberale (eletti in varie liste) raggiungono circa il 10% dei seggi; il 4% dei rappresentanti spetta al del Partito Repubblicano, l'1,5% al Partito d'Azione e via via tutti gli altri.

³ La cultura politico-costituzionale incarnata dagli eletti nell'Assemblea Costituente è solida, ma invecchiata e piuttosto orientata in senso conservatore. A ciò vanno aggiunte le carenze nell'ordinamento disciplinare: sia la mancanza di una "cultura" della storia delle istituzioni, sia la mancanza di studi comparatistici di diritto costituzionale (a cui il Ministero per la Costituente seppe solo in parte sopperire). Per approfondimenti si veda: S. Basile, *La cultura politico-istituzionale e le esperienze «tedesche»*, in *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, a cura di U. De Siervo, Bologna, Il Mulino, 1980, vol. I pag. 83 sgg.

⁴ Come è universalmente noto, l'Assemblea Costituente nomina al suo interno una Commissione per la Costituzione, composta da 75 membri e presieduta da Meuccio Ruini, incaricata di elaborare un progetto di Costituzione da presentare poi all'Assemblea stessa. La Commissione è suddivisa a sua volta in tre Sottocommissioni: la Prima Sottocommissione si occupa dei diritti e doveri dei cittadini; la Seconda Sottocommissione discute invece dell'ordinamento costituzionale dello Stato ed è divisa a sua volta in due sezioni (la Prima riguardante il potere esecutivo e la Seconda riguardante il potere giudiziario); la Terza Sottocommissione affronta il tema dei diritti e dei doveri socioeconomici.

Sebbene non ci siano pervenuti i suoi resoconti sommari, il Comitato di Redazione (detto anche Comitato dei Diciotto), di cui fanno parte vari membri delle Sottocommissioni, avrà un ruolo determinante nel coordinamento dei lavori e nella omogeneizzazione delle proposte, contribuendo in maniera decisiva alla stesura del progetto di Costituzione che la Commissione presenterà all'intera Assemblea nel febbraio 1947.

⁵ P. Caretti, D. Sorace, «*Tecnica*» e «*politica*» nel contributo dei giuristi al dibattito costituzionale, in *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, a cura di U. De Siervo, Bologna, Il Mulino, 1980, vol. I, pag. 21-41.

concetti di 'forma di Stato' e di 'forma di governo', non solo proponendo sistematizzazioni e classificazioni opportune, ma anche arricchendo il lessico costituzionale di nuovi sintagmi-concetto.

Il punto di partenza per queste riflessioni è la nuova teorizzazione della sovranità: essa apparterrà definitivamente al popolo, tuttavia si presuppone che il *demos* non sia sovrano per natura, come nella vecchia concezione giacobina, ma *diventi* sovrano grazie alla mediazione dei partiti politici di massa. Al popolo dunque sarà riconosciuta una soggettività politica, da esprimere sia nell'elezione dei rappresentanti, sia, ad un livello più profondo e meta-giuridico, nella creazione di una "costituzione materiale". Inoltre al popolo vengono riconosciuti inalienabili diritti civili e politici: è proprio la trattazione dei diritti che permette di arricchire semanticamente il campo della 'forma di Stato'.

Di 'forma di Stato' dunque si discute sia in maniera "tradizionale" all'interno della Seconda Sottocommissione, analizzando il rapporto tra Stato e territorio (come era uso nel panorama giuridico italiano quando si parlava consapevolmente di 'forma di Stato'), sia in maniera "innovativa" all'interno della Prima Sottocommissione, studiando il rapporto tra Stato e cittadini, facendo luce sui diritti che spettano agli individui.

Quest'ultimo modo per trattare la 'forma di Stato' costituisce un approccio sostanzialmente nuovo, che contribuisce ad un netto arricchimento del concetto stesso di 'forma di Stato'. Infatti è grazie a questa prospettiva (che implica l'analisi dei diritti civili, politici e collettivi che in un determinato regime politico possono essere riconosciuti) che si introdurrà una prima contrapposizione tra lo «Stato democratico» e lo «Stato totalitario», contrapposizione utilizzata ancora oggi quando si intende affrontare il concetto stesso di 'forma di Stato'.

Il dibattito sui diritti del cittadino inizia nella Prima Sottocommissione nella seduta del 9 settembre 1946, grazie ad una relazione introduttiva scritta e presentata dal democristiano Giorgio La Pira.

La relazione si focalizza su due punti essenziali, ovvero: se alla futura Costituzione debba essere premessa una Dichiarazione dei diritti dell'uomo e eventualmente quali diritti tale Dichiarazione dovrebbe menzionare. Secondo La Pira è ovvio che la nuova Costituzione contenga una Dichiarazione dei diritti poiché è proprio la garanzia e la concezione dei diritti dell'uomo che distingue lo «Stato democratico», che si intende realizzare, dallo «Stato totalitario» rinvenibile nella precedente esperienza nazi-fascista.

Nello «Stato totalitario» si nega «in radice l'esistenza di diritti originari dell'uomo anteriori allo Stato»¹. In questa esperienza lo Stato "precede" l'Uomo e quindi a quest'ultimo non sono riconosciuti diritti naturali ma solo diritti «riflessi»: tali diritti, in linea con una concezione filosofica hegeliana, derivano dallo Stato e possono essere riconosciuti e revocati soltanto da esso.

Al contrario nello «Stato democratico» il *prius* è l'individuo e lo Stato è soltanto il *posterius*. Nello «Stato democratico» esiste una anteriorità dell'uomo rispetto allo Stato, esistono cioè diritti dell'uomo che lo Stato non può né alienare, né ovviamente concedere in quanto *già* diritti naturali dell'individuo.

Quindi per il relatore la Dichiarazione dovrebbe contenere diritti individuali (ovvero quei diritti acquisiti in seguito alla rivoluzione francese e alla sua retorica atomistica), diritti sociali collettivi (acquisiti nella prima metà del Novecento) e anche i cosiddetti diritti «essenziali delle

¹ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di lunedì 9 settembre 1946*, pag. 14.

comunità naturali».

Infatti la Democrazia Cristiana ha una concezione organicistica della società, ovvero sostiene che tra l'individuo e lo Stato vi siano tutta una serie di «comunità naturali» come la famiglia, la comunità professionale, la comunità religiosa, la comunità locale ecc. in cui l'individuo plasma gradualmente la sua personalità: facendo parte di queste comunità l'individuo acquisisce di volta in volta uno status particolare da cui derivano diritti che lo «Stato democratico» deve garantire e tutelare.

I più distanti dalla visione democristiana sono i comunisti con Togliatti, il quale non esita a sostenere che l'impostazione generale di La Pira pecca di «un eccesso di ideologia»¹. Il PCI si dimostra diffidente verso lo spontaneismo delle organizzazioni non partitiche perché considerate particolaristiche e corporative, mentre al contrario (in una visione però altrettanto ideologica) spetta al partito stesso aggregare e guidare gli interessi sociali: la personalità dell'individuo non si deve plasmare nelle «comunità naturali», ma deve essere il partito ad orientare le scelte dell'individuo. Tuttavia un punto d'incontro è individuabile nel pluralismo che il nuovo tipo di Stato deve garantire. In questo senso non viene approvato l'o.d.g. presentato dal democristiano Dossetti e strettamente affine alla visione di La Pira, ma nella seduta dell'11 settembre 1946 si arriva all'approvazione di due articoli scabri di venature ideologiche che nel Progetto presentato all'Assemblea nel febbraio 1947 diventeranno gli articoli 6 e 7²: non solo si riconosce l'uguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge e che è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli che impediscono l'uguaglianza stessa, ma si afferma anche l'inalienabilità dei diritti dell'uomo, (diritti naturali che appartengono già all'individuo precedentemente e indipendentemente rispetto al ruolo dello Stato), sia come singolo sia come componente di diverse formazioni sociali.

Trovato un accordo di massima sulla visione pluralistica della società, uno dei modi per realizzare compiutamente uno «Stato democratico» è senza dubbio il rafforzamento delle autonomie locali.

Affrontare il tema dell'autonomia territoriale significa analizzare il concetto della 'forma di Stato' in un modo "tradizionale". Come abbiamo visto sin dalla fine dell'Ottocento già molti giuristi consideravano il rapporto tra lo Stato ed il territorio un campo afferente alla 'forma di Stato', proprio perché da esso si deduceva se, ed eventualmente come, la sovranità territoriale veniva compartita con altri enti giuridici rilevanti sul suolo nazionale.

Di autonomie locali si comincia a parlare già nella Seconda Sottocommissione a partire dalla seduta del 26 luglio 1946, ovvero prima delle sedute iniziali della Prima sottocommissione.

All'interno della seconda Sottocommissione è Gaspare Ambrosini ad aprire la discussione generale sul tema con un suo intervento del 27 luglio. Per Ambrosini, e per tutti i componenti della Sottocommissione del resto, l'ordinamento territoriale dello Stato deve essere ripensato. Secondo il nostro relatore l'autonomia degli enti locali è necessaria per «riparare agli inconvenienti dell'accentramento, cioè di tutto quel sistema che per la diffidenza verso le popolazioni e le autonomie locali, fu instaurato nel primo momento dell'unificazione nazionale; inconvenienti che si manifestarono subito e vennero man mano aggravandosi»³. Nella vulgata comune che abbiamo imparato a conoscere il centralismo era considerato una

¹ Ivi, pag. 17.

² Nel progetto finale tali articoli diverranno rispettivamente l'art. 3 e l'art. 2 dei Principi fondamentali.

³ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di sabato 27 luglio 1946*, pag. 5.

concausa del 'parlamentarismo'. Ambrosini non si discosta molto da questa visione sostenendo che l'accentramento provoca tutta una serie di inconvenienti: la sottrazione degli affari alla comunità locale e il loro affidamento a «organi lontani, centrali, che possono non conoscere le condizioni locali»¹; la diminuzione delle libertà degli enti locali e il conseguente rallentamento nel disbrigo degli affari stessi; il riprodursi continuo del clientelismo poiché «i rappresentanti della nazione, a causa di questo sistema di accentramento, sono gravati da un'infinità di sollecitazioni e di richieste da parte degli elettori [della periferia]»², richieste che se vengono soddisfatte, lo sono tramite metodi poco ortodossi, «distraendo la rappresentanza politica dal compito di curare gli interessi della nazione»³. A tutti questi problemi si potrebbe far fronte adottando forme di autonomia locale territoriale più intensa, valorizzando cioè il ruolo della Regione. Secondo Ambrosini il decentramento potrebbe favorire «la partecipazione dei singoli alla vita pubblica»⁴ e contribuire a un «equilibrio fra le forze politiche», impedendo «l'abuso del potere e l'eventuale predominio illecito di gruppi politici o di gruppi di interessi»⁵ che governano a livello nazionale centrale.

I sottocommissari si schierano unanimemente per l'abbandono dell'accentramento e la valorizzazione della Regione⁶, tuttavia vi è disaccordo sull'effettivo grado di autonomia da assegnare alle regioni stesse. Nel corso del dibattito si palesano quattro posizioni: 1) gli "autonomisti" di varia estrazione sono favorevoli all'istituzione di uno «Stato federale» in cui le regioni diverrebbero dei "piccoli stati". Sul questo fronte si riscontrano diverse posizioni: per Lussu (autonomista sardo del Pd'A) il centralismo non solo ha favorito la corruzione, ma non ha neanche arginato l'avvento del fascismo⁷; Finocchiaro Aprile (autonomista siciliano) invita a non scartare a priori neanche l'idea di una «Confederazione di Stati»⁸; Bordon (autonomista valdostano) è più propenso al modello federale svizzero dello «Stato cantonale»⁹ rispetto al modello federale americano; 2) vi è chi vorrebbe la realizzazione di un semplice decentramento burocratico-amministrativo: tra di essi annoveriamo il comunista Nobile e il socialista Paolo Rossi¹⁰. Tuttavia comunisti e

¹ Ibidem.

² Ibidem.

³ Ibidem.

⁴ Ivi, pag. 6.

⁵ Ibidem.

⁶ Bisogna ricordare infatti che la strada verso la valorizzazione della Regione era stata in parte già tracciata prima della convocazione dell'Assemblea Costituente in quanto, con una serie di decreti tra il 1944 e il 1945, si era provveduto a conferire forme speciali di decentramento a particolari aree del Paese: per la Valle d'Aosta un decreto luogotenenziale del 1945 prevedeva l'introduzione di una più ampia autonomia amministrativa con la contestuale soppressione della Provincia di Aosta; in Sicilia ed in Sardegna si era provveduto all'istituzione di Alti commissari assistiti da consulte regionali, le quali avevano anche il compito di presentare proposte per il futuro ordinamento regionale. Inoltre proprio per la Sicilia con il r.d.l. n. 455/1946, poco prima dell'elezione dell'Assemblea Costituente, si era approvato lo Statuto siciliano, il quale riprendeva con pochissime modifiche il testo deliberato dalla relativa consulta regionale, conferendo alla regione non solo poteri amministrativi, ma anche ragguardevoli poteri legislativi.

⁷ Ivi, pag. 15.

⁸ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di lunedì 29 luglio 1946*, pag. 19 sgg.

⁹ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di martedì 30 luglio 1946*, pag. 48.

¹⁰ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di sabato 27 luglio 1946*, pag. 21.

socialisti sono divisi al loro interno, infatti i comunisti Grieco e La Rocca sembrano favorevoli alla regione¹, a patto che tale ente abbia solo una modesta autonomia e non si arrivi a realizzare un «federalismo mascherato»²;

3) il socialista Lami Starnuti addirittura si dichiara favorevole «alla costituzione dell'ente regione come strumento di decentramento amministrativo autarchico»³: in questo caso la regione non avrebbe né un'ampia potestà legislativa autonoma, né una potestà giurisdizionale come nell'opzione federale, ma avrebbe una potestà legislativa rilevante, limitatamente al conseguimento dei fini concordati con l'ente Statale. Tale forma di autonomia si dimostrerebbe comunque più "avanzata" del semplice decentramento amministrativo;

4) la maggioranza democristiana della Sottocommissione però si pronuncia a favore di una quarta opzione: quella del «regionalismo» o dello «Stato regionale» . Infatti secondo l'esponente della DC Piccioni, se si considera lo Stato come «il potere massimo della società»⁴ è logico che si debbano valorizzare gli «organismi naturali» in cui la società si articola, comuni e regioni in primis. L' «ordinamento regionale», il «regionalismo» diventa un'esigenza politica dal momento che solo con questa struttura territoriale si potrà dare corpo alla democrazia plurale e partecipativa. Nella regione si deve vedere «un baluardo per le libertà dei cittadini e per le libertà democratiche del Paese»⁵. Nello «Stato regionale» la regione non deve avere facoltà giurisdizionali, ma deve disporre di una larga potestà legislativa, non solo secondaria o delegata, ma una potestà autonoma e primaria.

Così il primo agosto la Sottocommissione approva l'o.d.g. presentato dallo stesso Piccioni⁶(su cui convergono i voti dei democristiani, del PRI e del PD'A) in cui si stabilisce la creazione della Regione come persona giuridica da considerarsi come ente autarchico (cioè con fini da perseguire), come ente rappresentativo (cioè con propri organi eletti) e soprattutto come ente autonomo, ovvero con ampia potestà legislativa. La commissione inoltre designa un Comitato composto da 10 Sottocommissari con il compito di redigere uno o più articolati da adottare come punto di partenza per realizzare il progetto finale.

Il Comitato adotta un articolato realizzato da Ambrosini che ricalca le posizioni della DC: quindi sembra proprio essere Ambrosini il 'padre nobile' dello «Stato regionale», dizione che il giurista mutua dalla costituzione spagnola del 1931.

Il progetto di Ambrosini viene discusso e votato nella Seconda Sottocommissione a partire dal 12-13 novembre 1946. Tale articolato, una volta discusso e emendato, andrà a costituire il Titolo V del progetto che l'intera Commissione per la Costituzione presenterà all'Assemblea costituente nel febbraio 1947. Tale progetto prevede che ogni regione "ordinaria" abbia ampia potestà legislativa (esclusiva, concorrente e integrativa-attuativa), piena autonomia finanziaria e che disponga di propri organi rappresentativi.

Presentando il progetto all'Aula, Meuccio Ruini sottolinea che l'ordinamento regionale

¹ Assemblea Costituente , Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di mercoledì 31 luglio 1946*, pag. 53.

² Assemblea Costituente , Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di lunedì 29 luglio 1946*, pag. 37.

³ Ivi, pag. 22.

⁴ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di martedì 30 luglio 1946*, pag. 49.

⁵ Ivi, pag. 50.

⁶ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di giovedì 1 agosto 1946*, pag. 77.

permette di «portare il governo alla porta degli amministrati»¹ e di «porre gli amministrati nel governo di sé medesimi»². Nonostante la sua autonomia, la regione non sorge «federalisticamente», ma «si arresta prima della soglia federale e si attiene al tipo di Stato regionale formulato dal nostro Ambrosini»³.

Tuttavia, come nota Ettore Rotelli⁴, anche a causa delle contingenze politiche, il progetto del Titolo V, passando dal testo elaborato dal Comitato dei Dieci, alla Seconda Sottocommissione e infine all'Assemblea nel suo plenum, subisce una trasformazione che denota una sempre maggiore decrescita di autonomia da assegnare all'ente regionale.

Come è noto infatti, con l'inizio della guerra fredda e della *conventio ad excludendum*, i comunisti, che si erano sempre dimostrati contrari alla regione, cambiano la propria posizione sul regionalismo: il PCI appoggerà la "creatura" della DC, purché la regione non abbia una facoltà legislativa esclusiva: si tratta di una scelta tattica poiché, esclusi dal governo nazionale, i membri del PCI sarebbero potuti essere eletti negli organi regionali. Inoltre il compromesso tra i due partiti maggiori coinvolge anche il bicameralismo: la DC rinuncia al principio di rappresentanza pseudo-organico per il Senato e il PCI abbandona contemporaneamente la sua pregiudiziale monocamerale: in tal modo si converge sul principio del bicameralismo paritario. A questa altezza il concetto di 'forma di Stato' si è definitivamente arricchito semanticamente. La 'forma di Stato' non designa più soltanto il rapporto tra Stato e territorio, ma inquadra anche il rapporto tra Stato e cittadino, considerando diritti da riconoscere e garantire. Quindi se sotto il primo punto di vista la discussione si sviluppa contrapponendo «Stato unitario», «Stato federale» e «Stato regionale», con quest'ultimo sintagma finora sconosciuto al panorama italiano, sotto il secondo punto di vista si arriva alla ponderazione del concetto di «Stato democratico», che si contrappone nettamente allo «Stato totalitario» del ventennio fascista. «Stato democratico» dunque che poggia sul concetto di sovranità popolare, da realizzarsi non solo con la garanzia dei diritti, ma anche con l'inserimento delle masse di individui nella "cosa pubblica" sia a livello regionale e locale, sia a livello nazionale.

Il tema della partecipazione permette di collegare la 'forma di Stato' alla 'forma di governo'.

E' nella Seconda Sottocommissione che si comincia ad approcciare il problema della 'forma di governo' con due relazioni sul potere legislativo presentate nelle sedute del 3-4 settembre 1946: la prima del democristiano Mortati e la seconda del repubblicano Conti.

La relazione di Mortati, di elevato spessore tecnico, è la più degna di nota.

Il costituzionalista calabrese puntualizza subito la distinzione tra 'forma di Stato' e 'forma di governo'.

La prima si identifica in base a due elementi: il «fine politico»⁵, cioè la scelta degli interessi collettivi che si intendono tutelate, e «il rapporto dei cittadini e degli enti fra loro e con lo Stato»⁶.

L'obiettivo della Costituente è quello di realizzare un «regime democratico», ovvero un regime in cui sia evidente il «collegamento, diretto o indiretto, di tutti gli organi costituzionali con il

¹ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, *Relazione del Presidente della Commissione Ruini*, presentata alla Presidenza dell'Assemblea Costituente il 6 febbraio 1947, pag. 13.

² Ibidem.

³ Ivi, pag. 14.

⁴ E. Rotelli, *L'avvento della Regione in Italia*, Milano, Giuffrè, 1967, pag. 299.

⁵ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, *Relazione del deputato Mortati Costantino sul potere legislativo*, pag. 183.

⁶ Ibidem.

popolo considerato quale fonte di tutti i poteri»¹.

Eppure non tutti i regimi democratici sono uguali: mentre in passato, in età liberale, si voleva realizzare un sistema «meramente rappresentativo» o «rappresentativo in senso stretto», in cui al popolo spettava semplicemente la scelta dei componenti degli organi costituzionali elettivi, oggi al contrario si intende realizzare una "democrazia d'indirizzo" in cui il popolo non solo elegge i suoi rappresentanti, ma «designa anche, in modo più o meno esplicito e diretto, gli indirizzi politici, e quindi appare come organo di espressione di una concreta volontà politica»².

Tenendo presente che oggi la maggioranza delle 'forme di Stato' è ascrivibile al tipo di "regime d'indirizzo", Mortati prosegue nel parlare di 'forma di governo', ovvero «dell'ordine di rapporti fra i vari organi costituzionali»³.

Secondo Mortati le forme di governo sono distinguibili inizialmente in due grandi famiglie. Da una parte abbiamo le forme nelle quali il rapporto di aderenza tra popolo e organi costituzionali «è ottenuto attraverso la rinnovazione dei medesimi [organi] ad intervalli di tempi brevi, ma di durata fissa e mai abbreviabile»⁴: in esse si distinguono il «regime presidenziale», in cui gli organi costituzionali non derivano la loro formazione l'uno dall'altro, e il «regime direttoriale» in cui al contrario gli organi interni sono collegati da un rapporto di derivazione.

Dall'altra parte abbiamo le forme in cui la corrispondenza tra la volontà del popolo e la volontà degli organi costituzionali è costante e quindi è prevista «l'adeguazione tra le due volontà per mezzo della riduzione della durata normale degli organi elettivi o di alcuni di essi»⁵.

In questa famiglia trova spazio il governo parlamentare, o meglio, trovano spazio i vari tipi di governo parlamentare. Infatti questa forma di governo può assumere configurazioni diverse a seconda dei rapporti tra Capo dello Stato, Governo, Parlamento e Popolo.

Mortati individua quattro tipi di governo parlamentare. Il primo è il governo «classico inglese» o «governo parlamentare puro»: si tratta di un «sistema monistico di compenetrazione dei poteri» in cui la Camera bassa ha acquistato importanza a causa della perdita influenza della Camera alta e del Sovrano, ma in cui il fulcro del sistema è l'Esecutivo, poiché il Premier è un *primus super pares* all'interno del Gabinetto e detiene la facoltà di poter sciogliere autonomamente la Camera rappresentativa.

Il governo «parlamentare con lineamenti presidenziali» invece è caratterizzato da un certo «grado di dualismo»⁶ tra il Capo dello Stato e il Parlamento. In questa forma di governo parlamentare il Capo dello Stato può sciogliere le Camere «senza limiti apprezzabili», può nominare Ministri senza la necessità di una «fiducia espressa» da parte del Parlamento, ed infine può emanare certi atti senza la controfirma ministeriale.

Il primo tipo di governo parlamentare è un governo monista dove prevale l'Esecutivo, mentre il secondo si configura come dualista a causa del rapporto tra l'Esecutivo (impersonato dal Capo di Stato) e il Legislativo; nel terzo e nel quarto tipo di governo parlamentare (anch'essi governi monisti) prevale invece il Legislativo ma con diverse intensità.

Nel governo «parlamentare con lineamenti direttoriali» il Governo deriva dal Parlamento e

¹ Ibidem.

² Ibidem.

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

⁶ Ivi, pag. 184.

quest'ultimo lo controlla strettamente come se fosse un suo comitato, tuttavia è sempre prevista la possibilità di dissoluzione dell'Assemblea da parte di un soggetto terzo. E' questa conformazione del governo parlamentare che più di tutte si avvicina a quella forma che abbiamo imparato a conoscere come 'parlamentarismo' e che con tanto affanno la classe dirigente liberale (ma anche i costituzionalisti fascisti) volevano scongiurare ad ogni costo.

L'ultimo tipo di governo parlamentare è il cosiddetto «governo di assemblea»: in esso il Parlamento controlla il Governo, un controllo totale amplificato dal fatto che è la stessa Assemblea a decidere del proprio scioglimento: Mortati ha in mente il caso della Terza Repubblica francese e della neonata Quarta Repubblica francese¹. Infatti molti costituenti seguono da vicino le vicende d'oltralpe che porteranno all'approvazione tramite referendum della (seconda) Costituzione francese nell'ottobre 1946.

Secondo Mortati nello scegliere una forma di governo per l'Italia occorre da una parte assicurare «la stabilità e l'unitarietà della direzione politica»² e dall'altra tutelare «la libertà, la certezza del diritto ed il rispetto delle minoranze escluse dal Governo»³: rappresentatività e governabilità sono due facce della stessa medaglia.

Il governo presidenziale garantisce stabilità e unità d'indirizzo a causa della separazione dei poteri al suo interno. Grazie al ricorso alle Commissioni parlamentari e al sistema bipartitico si evita la stasi politica, tuttavia tale regime presenta la possibilità di una deriva cesaristica da parte del Presidente stesso: è per questo che negli Stati Uniti d'America le prerogative del presidente sono controbilanciate dal sistema federale.

Il governo parlamentare «puro», all'inglese, tutela le minoranze e grazie a determinati accorgimenti, come il ruolo del Premier, rende possibile un indirizzo politico relativamente stabile. Sembrerebbe dunque il modello di governo ideale da emulare perché coniuga la rappresentatività e la governabilità, tuttavia il problema è che questo tipo di governo risulta irreplicabile sul suolo italiano in quanto strutturato su un sistema bipartitico. In Italia l'alta rappresentatività del sistema, specialmente dopo l'introduzione della proporzionale, ha impedito la governabilità: sin dall'esperienza pre-fascista, nel nostro Paese si ha una molteplicità di partiti, per di più "indisciplinati", ma non essendo chiara la designazione del Governo da parte del corpo elettorale, il Gabinetto è un Gabinetto di coalizione. Esso è «frutto di un complesso di accordi», non il risultato di una designazione popolare chiara: in questa situazione inoltre il Presidente del Consiglio non ha il potere di determinare l'indirizzo politico e spesso rimane succube dei voleri del Consiglio dei Ministri e dell'Assemblea.

Degno di nota è il regime direttoriale: in esso il Governo deriva dal Parlamento come nel regime parlamentare, ma il primo organo è stabile perché rimane in carica per un periodo fisso senza possibilità di revoca, non essendo previsto alcun rapporto di fiducia tra Esecutivo e Legislativo.

¹ Nella Terza Repubblica francese il Presidente della Repubblica poteva sciogliere la Camera dei Deputati solo su parere conforme del Senato. Inoltre tale diritto non fu più esercitato dopo l'esperienza del maresciallo Mac-Mahon nel maggio 1877. Nella Quarta Repubblica il meccanismo dello scioglimento era molto più complicato: nei primi diciotto mesi di legislatura non era possibile alcuno scioglimento; successivamente il Consiglio dei Ministri poteva procedere allo scioglimento dell'assemblea legislativa solo se si presentavano contemporaneamente due condizioni: a) nel corso di un periodo di diciotto mesi consecutivi fossero intervenute due crisi ministeriali; b) che queste due crisi si fossero verificate in seguito ad una mozione di censura o di una votazione sulla fiducia. Così ponderato, nella (breve) vita della Quarta Repubblica l'istituto dello scioglimento fu utilizzato una sola volta nel dicembre 1955.

² Ivi, pag. 185.

³ Ibidem.

In questo senso Mortati auspica l'adozione di un «regime misto», «intermedio fra quello parlamentare e il direttoriale», in modo da cumulare i vantaggi di entrambi. Egli ipotizza una forma di governo in cui il Gabinetto, una volta ottenuta la fiducia del Parlamento, rimanga in carica senza possibilità di revoca per almeno due anni. Soltanto il Capo dello Stato, in virtù del suo ruolo di moderatore, potrà decidere in maniera discrezionale dello scioglimento dell'Assemblea prima dei due anni, qualora si verificano fratture insanabili tra le Camere o tra le Camere ed il Governo.

Nella seconda Sottocommissione la relazione di Mortati suscita un proficuo dibattito: ogni componente espone la sua posizione rendendo chiara la *forma mentis* riguardante i *tipi* di governo che esistono nel panorama delle forme di governo, specificando inoltre quale di essi sarebbe il più adatto per l'Italia.

Sono pochissimi i sostenitori delle forme di governo della “prima famiglia”, in particolare del governo presidenziale: troppo alti i rischi di deriva autoritaria che tale forma presenta e troppo recente è il ricordo della dittatura fascista nella mente dei costituenti.

Lussu sarebbe teoricamente favorevole ad una repubblica presidenziale, ma teme che il contrasto tra i partiti, a cui il sistema induce, scatenerrebbe un concreto pericolo di guerra civile, quindi opta per il regime parlamentare¹.

Mentre Finocchiaro Aprile si dichiara sostenitore del regime presidenziale, ma (impossibilitato a partecipare alla votazione finale) renderà nota la sua posizione a decisione ormai presa², il solo Calamandrei difende vigorosamente questa forma di governo. Secondo il costituzionalista il governo presidenziale non implica derive autoritaristiche, anzi il fatto che “il governo governi” è determinante per l'efficienza di un regime democratico. Al contrario è l'eccessivo pluralismo dei partiti, come nel caso italiano, che causa gravi danni, dal momento che favorisce l'immobilismo. L'esperienza italiana ha dimostrato che il fascismo non è sorto da un regime caratterizzato dalla preponderanza dell'Esecutivo, ma dal 'parlamentarismo', ovvero da un regime in cui il governo era impossibilitato ad agire a causa degli inevitabili condizionamenti della coalizione che lo supportava:

«A chi dice che la repubblica presidenziale presenta il pericolo delle dittature, ricorda che in Italia si è veduta sorgere una dittatura non da un regime a tipo presidenziale, ma da un regime a tipo parlamentare, anzi parlamentaristico, in cui si era verificato proprio il fenomeno della pluralità dei partiti e della impossibilità di avere un governo appoggiato ad una maggioranza solida che gli permettesse di governare. [...] Le dittature sorgono non dai governi che governano e che durano, ma dalla impossibilità di governare dei governi democratici.»³.

La maggioranza della Sottocommissione è palesemente favorevole invece all'adozione del governo parlamentare ascrivibile alla “seconda famiglia”, anche se ancora una volta non vi è un accordo su quale “tipo di governo parlamentare” adottare. I liberali sono più favorevoli ad un governo parlamentare dualistico; i comunisti invece propendono per un governo parlamentare in cui il Parlamento sia preponderante rispetto all'Esecutivo, controllando

¹ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di giovedì 5 settembre 1946*, pag. 116.

² Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di sabato 7 settembre 1946*, pag. 153.

³ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di giovedì 5 settembre 1946*, pag. 119.

strettamente il Gabinetto (quindi, prendendo come punto di riferimento la relazione di Mortati, il PCI sembra interessato ad una forma parlamentare ascrivibile al terzo o al quarto tipo); infine la maggioranza della Sottocommissione guarda con favore il governo parlamentare "all'inglese", ma allo stesso tempo si è consci che esso non è ricostruibile sul suolo italiano a causa delle particolari condizioni politiche. In Italia ci si potrebbe avvicinare al modello inglese solo realizzando dei "correttivi" che garantiscano la stabilizzazione e l'efficienza del sistema: in sostanza si vorrebbe la creazione di un 'governo parlamentare' razionalizzato.

Passiamo rapidamente in rassegna le varie posizioni.

Il liberale Bozzi, vorrebbe la realizzazione di un regime d'equilibrio (dualistico) tra il potere Esecutivo e quello Legislativo che da una parte eviti il 'parlamentarismo' e dall'altra scongiuri eventuali derive autoritarie:

«L'esigenza che più spiccatamente si è manifestata anche dopo la guerra del 1914-18, è quella del rafforzamento del potere esecutivo sotto il profilo della stabilità e dell'efficienza. Ciò non fu possibile in alcuni Paesi, come in Italia, per varie ragioni, e soprattutto per le degenerazioni parlamentaristiche. Si disse allora che era la crisi della democrazia; viceversa la crisi era rappresentata dal parlamentarismo, da questa forma patologica del sistema parlamentare. Il parlamentarismo rompe l'equilibrio: il potere legislativo, degenerando, prese il sopravvento sull'esecutivo; onde quelle facili crisi, con la conseguente instabilità del potere esecutivo che tutti conosciamo e che hanno poi aperta la via all'affermazione dei regimi dittatoriali. Rottura, quindi, di equilibrio per il prepotere del legislativo sull'esecutivo, con conseguenti effetti funesti.

Ma altrettanto gravi e funesti sarebbero gli effetti qualora l'equilibrio si dovesse rompere in senso inverso, se cioè si creasse un sistema in cui costituzionalmente il potere esecutivo avesse una posizione di preminenza sul potere legislativo.»¹.

A questo proposito Bozzi non è favorevole al governo presidenziale, ma alla realizzare di un regime parlamentare in virtuoso equilibrio. Per far ciò è comunque necessario «rafforzare l'esecutivo» all'interno della cornice del governo parlamentare con opportuni accorgimenti quali: un Capo dello Stato indipendente dai giochi parlamentari e con una «potestà effettiva» che consiste nel diritto di nomina del Primo ministro e nello scioglimento della Camera elettiva; un maggiore rilievo costituzionale del Primo Ministro che dovrebbe raccogliere nelle sue mani l'indirizzo politico del Gabinetto; un disciplinamento del voto di fiducia e sfiducia.

I comunisti, come accennato, sono favorevoli ad un governo parlamentare tendente al 'parlamentarismo' o simil-assembleare, in cui vengono rifiutati meccanismi istituzionali di stabilizzazione, poiché devono essere gli stessi partiti i veri fattori di stabilità del sistema: in questo modo il Parlamento tornerebbe ad essere al centro del sistema.

Mentre La Rocca si colloca su una posizione estrema dichiarandosi favorevole ad un assetto simile al modello sovietico (dove una sola assemblea rappresentativa popolare detenga congiuntamente il potere legislativo e quello esecutivo²), al contrario il compagno di partito Amendola individua un assetto politico-costituzionale in cui la stabilità non sia da ricercare «in accorgimenti legislativi da inserire nella Costituzione»³, ma sia data «dalla coscienza politica, affidata all'azione dei partiti politici»⁴, in modo da realizzare un «regime parlamentare il più aperto possibile», che sappia far fronte ad una situazione «fluida» in cui il Parlamento sia

¹ Ivi, pag. 115.

² Ivi, pag. 114.

³ Ivi, pag. 125.

⁴ Ibidem.

sempre in sintonia con gli umori del Paese.

Sono i democristiani i più favorevoli (almeno a questo punto dei lavori) ad un governo parlamentare razionalizzato che eviti assetti di potere considerati degenerati: ovvero il 'parlamentarismo' ma anche il 'governo di assemblea'.

Ambrosini sostiene che il multipartitismo italiano renderebbe inattuabile il governo presidenziale poiché il Presidente, a causa della segmentazione del Parlamento non potrebbe attuare completamente il suo programma. Quindi:

«ritiene che il regime che naturalmente viene in considerazione sia quello parlamentare, con i temperamenti e gli accorgimenti che le condizioni del paese possano consigliare specialmente per garantire una maggiore stabilità al Governo ed evitare la degenerazione del sistema nel parlamentarismo.»¹.

Secondo Ambrosini il multipartitismo "estremo" tipico del 'parlamentarismo' italiano, da una parte renderebbe impossibile il governo presidenziale, ma dall'altra ostacolerebbe anche il governo parlamentare all'inglese, perché anch'esso come il presidenziale si basa su un bipartitismo evidente, mentre in Italia non si potrebbe mai giungere a questo risultato, in quanto la frammentazione partitica obbliga sempre alla realizzazione di governi di coalizione non omogenei.

Ambrosini è interessato alla proposta di Mortati, ma rimane scettico riguardo il suo funzionamento: dato il carattere frammentato della maggioranza di Governo non si escludono coalizioni litigiose e quindi frequenti ricorsi alla "scioglimento anticipato" da parte del presidente della Repubblica. E' questa la figura che secondo Ambrosini deve essere valorizzata per evitare degenerazioni del sistema quali il 'parlamentarismo' ma anche il 'governo di assemblea'. Il Capo dello Stato non «deve essere una figura puramente rappresentativa»², anzi deve avere un ruolo attivo, affidandogli magari il potere di scioglimento, e non essere così estraniato dalla condotta del Governo: «bisogna evitare che si affacci in qualsiasi modo la prassi costituzionale della Terza Repubblica francese, che diminuiva il prestigio ed i poteri del presidente col sistema di costringerlo a dimettersi quando non fosse più gradito alla maggioranza»³.

Molto più articolata la proposta del collega democristiano Egidio Tosato⁴, il quale «precisa di parlare a titolo puramente personale» e quindi non del tutto in linea con *l'idem sentire* del suo partito.

Il costituzionalista condivide i dubbi di Ambrosini riguardo al governo presidenziale e ricorda che il governo parlamentare, a differenza del primo, si basa sul principio della condivisione dei poteri. Tale principio tuttavia non deve essere travisato:

«Fermo il principio della divisione dei poteri, vero è tuttavia che nel governo parlamentare il governo è l'espressione delle Camere. Ciò non significa però confusione di poteri. Nel governo parlamentare vero e proprio, non degenerato in governo di assemblea, titolare dell'attività di governo, appunto per la divisione dei poteri, è sempre il Governo e non le Camere. Nel governo parlamentare le Camere

¹ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di mercoledì 4 settembre 1946*, pag. 109.

² Ibidem.

³ Ibidem.

⁴ Sulla figura e l'opera di Egidio Tosato all'interno dell'Assemblea Costituente si rimanda a: *Egidio Tosato costituzionalista e costituente*, a cura di M. Galizia, Milano, Giuffrè, 2010.

controllano il governo; il governo deve avere necessariamente la fiducia della Camera, ma il governo è governo e il legislativo è legislativo; e questa è una esigenza fundamentalissima nella vita dello Stato moderno, né occorre richiamare le esperienze che hanno avuto conclusioni tragiche, di molte costituzioni che, dopo la guerra del 1914-18, hanno instaurato forme di governo parlamentari in cui il governo era, in definitiva, schiavo e commesso del legislativo.»¹.

Al legislativo spetta un «primato teorico», ma all'esecutivo spetta un «primato effettivo» nell'ordinamento dei poteri: è questo il principio che si deve tenere presente se non si vuole arrivare alla confusione indistinta dei poteri, se si vuole cioè «evitare la degenerazione del governo parlamentare in governo di assemblea, cioè in concreto, in governo dei comitati direttivi dei partiti dominanti»².

A questo proposito Tosato propone un 'governo parlamentare' fortemente razionalizzato che realizzi «una specie di contaminazione del governo presidenziale con il governo parlamentare»³: si contempla sia la razionalizzazione dei voti di fiducia e sfiducia, sia il ruolo moderatore del Presidente della Repubblica, ma soprattutto il potenziamento della figura del Presidente del Consiglio (è questo l'elemento di contaminazione presidenziale che probabilmente non è condiviso all'interno della DC e spinge Tosato a parlare "a titolo personale").

A questa altezza il 'parlamentarismo' e il 'governo di assemblea' sono i nemici più accreditati del 'governo parlamentare' rettamente inteso. Entrambi i sintagmi denotano una degenerazione del 'governo parlamentare', in quanto ambedue fanno riferimento ad assetti in cui il potere legislativo sopravanza e prevarica il potere esecutivo controllandolo. Mentre nel 'parlamentarismo' che abbiamo imparato a conoscere vige sempre la cosiddetta "onnipotenza parlamentare", nel 'governo di assemblea' tale onnipotenza è aggravata dal fatto che non solo l'assemblea controlla il Gabinetto determinandone la vita e la morte, ma addirittura, per un ulteriore depotenziamento del Capo dello Stato, è l'assemblea rappresentativa stessa a decidere di fatto anche del proprio scioglimento.

Tra i due sintagmi vi è sicuramente affinità: non solo nel discorso di Tosato ma anche nella visione di molti costituenti il 'governo di assemblea' raccoglie concettualmente l'eredità del 'parlamentarismo' in quanto il primo modello è visto come assetto molto più negativo rispetto al secondo.

'Governo di assemblea' diviene un lemma ricorrente e con un'accezione particolarmente negativa, proprio perché l'attenzione dei costituenti è rivolta verso la contemporanea esperienza costituzionale francese, dove sembra che si stia realizzando proprio questo assetto istituzionale.

La diffusione di 'governo di assemblea' ha delle conseguenze anche sul lemma 'parlamentarismo' stesso. 'Parlamentarismo' infatti sta subendo un ultimo *shift* concettuale, in quanto sta in parte perdendo quella connotazione negativa che lo ha sempre caratterizzato sin dagli anni Novanta dell'Ottocento. Infatti all'interno della Sottocommissione vi è chi, come il comunista La Rocca, considera 'governo parlamentare' e 'parlamentarismo' già perfettamente sinonimi: entrambe questi sintagmi infatti denotano una forma di governo in cui di fatto il Parlamento è il fulcro del sistema e controlla l'Esecutivo e ciò nella compagine comunista,

¹ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di giovedì 5 settembre 1946*, pag. 121.

² Ibidem.

³ Ibidem.

come abbiamo visto, è considerato positivamente.

E' in questa fase dunque che 'governo parlamentare' e 'parlamentarismo' cominciano a tornare ad essere utilizzati come sinonimi (come lo erano in origine), e ciò non riguarda solo l'ambito comunista, ma più in generale il discorso politico-costituzionale nel suo complesso.

Questo "ritorno alle origini" per 'governo parlamentare' e 'parlamentarismo' non è immediato né definitivo. Infatti la discussione della seconda Sottocommissione termina con l'approvazione (22 voti a favore e 6 astenuti) dell'ordine del giorno presentato dal repubblicano Perassi in cui il lemma 'parlamentarismo' ha ancora una connotazione fortemente negativa:

«La Seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenuto che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo.»¹.

L'ordine del giorno ci permette di ragionare sul lessico politico, che in questo frangente è sostanzialmente ben definito, e di prendere in esame lo schema classificatorio avanzato dai membri della Sottocommissione. Nell' *opinio communis* gli assetti politici che una Costituzione potrebbe adottare sono sostanzialmente tre, indicati con sintagmi lessicali appropriati, ai quali corrispondono significati ben precisi: il governo direttoriale, il governo presidenziale ed il governo parlamentare.

Scartato il 'governo fascista' per ovvie ragioni, tra i vari sintagmi non si menziona neanche il 'governo costituzionale puro'. Tale forma di governo rimane realizzabile almeno a livello teorico, tuttavia sembra aver perso l'importanza che aveva fino ai primi decenni del Ventesimo secolo. L'"assenza" del sintagma può essere spiegata per vari motivi. In primo luogo essa sembra connaturata ad una forma monarchica, quindi non sarebbe potuta essere realizzata in Italia, dove si era optato per una repubblica. Inoltre dopo la caduta dell'Impero Austroungarico in seguito alla Prima guerra mondiale la forma 'costituzionale pura' esiste "sulla carta", ma non ha più riscontri evidenti nella realtà costituzionale e ciò fa sì che molti osservatori la considerino una vestigia di un passato ormai tramontato che non può essere riprodotta. Aggiungiamo che su di essa gravano pregiudizi ideologici: abbiamo visto come in sostanza tale forma di governo abbia delle affinità con quella che poi è diventata la forma di governo fascista, in quanto in entrambe prevale il ruolo dell'Esecutivo. Di conseguenza i costituenti cercano di espungerla dal panorama costituzionale. Infine è la forma di governo presidenziale che di fatto ha raccolto l'eredità del 'governo costituzionale puro': infatti le due forme si presentano come forme rigide in cui Esecutivo e Legislativo vengono tenuti rigorosamente separati². Pur non essendo prevista la figura del Cancelliere, il Presidente nella forma

¹ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di mercoledì 4 settembre 1946*, pag. 102-103. L'o.d.g. Perassi viene presentato in Sottocommissione il 4 settembre e approvato nella successiva seduta del 5 settembre.

² In *Diritto Costituzionale (Lo Stato democratico Moderno)*, Napoli, Jovene, 1949, vol. I, pag. 211 e sgg. Paolo Biscaretti di Ruffia sostiene che oggi le forme di governo democratiche sono sostanzialmente quattro: la parlamentare (configurabile secondo vari assetti), la direttoriale, la presidenziale e infine proprio la costituzionale pura. A quest'ultima, caratterizzata da un assetto monarchico, l'autore dedica appena un paragrafo, mentre grande risalto è dato al governo presidenziale. Il governo presidenziale

presidenziale può essere accostato all'Imperatore della forma costituzionale pura in quanto entrambi detengono il potere di indirizzo politico.

Il lemma a cui probabilmente si intende dare più risalto è 'parlamentarismo' in quanto è l'ultima parola del breve o.d.g.. Ancora una volta i costituzionalisti (e i politici) si muovono con l'obiettivo di realizzare una forma di governo equilibrata, evitando sia forme in cui il potere di indirizzo risieda totalmente nell'Esecutivo (come il governo presidenziale), sia forme in cui il potere di indirizzo risieda totalmente nel Legislativo come appunto il 'parlamentarismo'. Tuttavia seguendo questo ragionamento dovrebbe essere menzionato anche il 'governo di assemblea' come esempio negativo ed invece di esso non vi è traccia, perché? Probabilmente per tre motivi: innanzi tutto non è così evocativo come 'parlamentarismo', un concetto ed un lemma che ha caratterizzato la vita costituzionale dalla fine dell'Ottocento e dunque ben noto ai costituenti; in secondo luogo 'parlamentarismo' e 'governo di assemblea' sono concetti affini, quindi la menzione di entrambi sarebbe potuta essere considerata ridondante perché evitando il primo si sarebbe potuto evitare anche il secondo; in terzo luogo ricordiamo che, sebbene si stia diffondendo, 'governo di assemblea' risulta un lemma molto tecnico e quindi non comprensibile a tutti: in un o.d.g. vincolante meglio usare un lemma conosciuto da tutti e a cui tutti attribuiscono un significato ben preciso.

La discussione della Sottocommissione, oltre a puntualizzare molti aspetti classificatori, fa emergere anche un obiettivo sostanziale: quello di voler realizzare una forma di governo armonica ed evitare ogni "eccesso" costituzionale.

Una volta compiuta la scelta pregiudiziale a favore del governo parlamentare, la Sottocommissione si pone su posizioni nettamente "stabilizzatrici", ovvero si propone di adottare «dispositivi costituzionali» idonei a garantire stabilità ed efficienza nell'azione di governo, proprio per non incappare in assetti costituzionali non graditi come il 'parlamentarismo' ed il 'governo di assemblea'.

Tuttavia secondo Fernanda Bruno e Giuliano Amato, all'o.d.g. Perassi fu data «una interpretazione in chiave riduttiva»¹, non solo nel proseguo della discussione sul potere esecutivo nella Prima Sezione della Seconda Sottocommissione, ma anche in Aula. Si tratta di un cammino che tende a tralasciare forti elementi di stabilizzazione di tipo positivo-costituzionale ed ad optare invece per elementi di razionalizzazione deboli, affidando ai partiti stessi, come nell'ottica proposta dai comunisti, la stabilizzazione dell'intero regime.

Nella seduta del 19 dicembre 1946, all'interno della Prima sezione della Seconda Sottocommissione, spetta allo stesso Tosato, facente parte di un opportuno Comitato di studio², aprire la discussione sul potere esecutivo presentando una relazione generale ed un articolato, riguardanti il Capo dello Stato ed il Governo³.

viene anche indicato come «governo costituzionale puro repubblicano», a riprova delle affinità che intercorrono tra questa forma di governo e la forma 'costituzionale pura' di stampo monarchico.

¹ G. Amato, F. Bruno, *La forma di governo italiana: dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, opera citata, pag. 65.

² Di esso, oltre a Tosato fanno parte Bozzi, La Rocca, Conti, Grieco, Lami Starnuti, Lussu, Mortati e Perassi.

³ Tutte le relazioni, i progetti, i resoconti sommari elaborati in Assemblea Costituente, sia in riunione plenaria che nelle varie sottocommissioni, sono oggi consultabili gratuitamente on line su: <http://legislature.camera.it/index.asp>.

La relazione di Tosato però è uno dei pochissimi documenti che non si trova on line. Per cui rimandiamo a E. Tosato, *Il Capo dello Stato e il Governo*, in AA.VV., *La nuova costituzione italiana*, Roma, Editrice Studiorum, 1947, pag. 173 e sgg.

In ottemperanza all'o.d.g. Perassi, Tosato propone elementi di forte, fortissima razionalizzazione costituzionale, con l'obiettivo di assicurare «la stabilità e l'unità dell'azione di governo e di evitare le degenerazioni del parlamentarismo»¹.

Uno dei pilastri del nuovo ordinamento deve essere il Presidente della Repubblica. Egli assume il ruolo di “arbitro” del sistema sia grazie alla posizione conferitagli dal tipo di elezione (compiuta da un consesso costituito da entrambi i rami del Parlamento a cui si aggiungono i delegati delle regioni), sia grazie al potere di sciogliere le camere, nominare e revocare il Presidente del Consiglio e su proposta di quest'ultimo nominare e revocare i Ministri. Infatti se «si assegna una funzione meramente simbolica [al Capo dello Stato], il governo parlamentare degenera nella forma di governo di assemblea»².

Per quanto riguarda la struttura del Governo e aumentarne l'efficienza, il Comitato propone un Primo Ministro *primus super pares*, detentore dell'indirizzo politico e quindi il solo responsabile della politica generale del Gabinetto.

Per conferire *stabilità* all'esecutivo invece si propone una “razionalizzazione” del voto di fiducia: esso potrà essere conferito solo dalle Camere riunite in Assemblea nazionale per evitare crisi frequenti e “a sorpresa”.

Mentre la definizione del ruolo del Presidente della repubblica sembra essere volta ad evitare il ‘governo di assemblea’, gli altri elementi sembrano voler evitare il ‘parlamentarismo’.

Il progetto di Tosato si scontra però nella Sottocommissione con il fuoco di fila delle opposizioni.

Nonostante le opposizioni di Mortati e del gruppo comunista alla fine le proposte di Tosato sul ruolo e sui poteri del Presidente della Repubblica vengono accettate: spetterà dunque al Capo dello Stato la facoltà di nominare il Presidente del Consiglio (dopo aver consultato le forze politiche in Parlamento) ed i Ministri (su proposta del Presidente del Consiglio) ed infine la possibilità di sciogliere le camere.

La linea di Tosato però viene bocciata per quanto riguarda la responsabilità individuale del Presidente del Consiglio rispetto alla politica del Governo. Per il relatore con la responsabilità collegiale del Gabinetto «si ritornerebbe, così, al sistema del Governo di Gabinetto, con gli inconvenienti da tutti oggi lamentati, ossia di un governo, che pure avendo formulato un suo programma politico, non sempre svolge con la dovuta tempestività e efficacia la sua azione politica»³. In suo aiuto interviene anche il collega di partito Vanoni:

«A suo avviso, è indispensabile, per la salvaguardia della futura democrazia che sia assicurata un'azione di governo tempestiva, concorde e efficace. Se non si vuole ricadere nei difetti del passato parlamentarismo, occorre senz'altro stabilire che il Primo Ministro debba essere l'effettivo dirigente della politica governativa.»⁴.

Lo stesso Mortati si dichiara favorevole all'impostazione, sostenendo che questa evoluzione nella concezione del ruolo del Primo Ministro non è di derivazione fascista, ma inglese, poiché il regime fascista «non ha fatto altro che copiare dal diritto inglese che è stato l'antesignano di

¹ Ibidem.

² Ivi, pag. 174.

³ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, Prima Sezione, *Resoconto sommario della seduta di martedì 7 gennaio 1947*, seduta antimeridiana, pag. 42.

⁴ Ivi, pag. 46.

questa evoluzione»¹.

La Sottocommissione si presenta comunque divisa sul tema: i comunisti con Terracini sono nettamente contrari alla responsabilità individuale del Presidente del Consiglio, in quanto in un governo di coalizione conferire al Presidente tale prerogativa «equivarrebbe ad autorizzarlo a condurre una politica di carattere personale, ossia a fare la politica di un partito della coalizione, anziché quella della coalizione nel suo complesso»²; Einaudi per i liberali sostiene che il Primo Ministro non deve essere che «l'interprete» della politica generale del Governo: se vi deve essere una preminenza di quest'ultimo rispetto al Gabinetto, essa deve manifestarsi per le sue «doti personali» e quindi è meglio addirittura non fare nessun riferimento alla responsabilità in Costituzione e affidare tutto all'evoluzione del costume politico³; socialisti, repubblicani e anche l'azionista Lussu non si dichiarano apertamente contrari alla responsabilità individuale, tuttavia lasciano intendere che sarebbero maggiormente favorevoli ad una responsabilità collegiale del Gabinetto; anche il democristiano Fuschini si esprime in favore della responsabilità collegiale.

Al momento del voto quindi viene accolta una proposta di Perassi: a differenza del progetto presentato da Tosato e dal Comitato, il Presidente del Consiglio non si configurerà come un *primus super pares* ma come un classico *primus inter pares*, in quanto il Primo Ministro e i Ministri risulteranno collegialmente responsabili della politica generale del Governo.

Non vengono accolte neanche le proposte di Tosato riguardo alla razionalizzazione dei voti di fiducia e sfiducia per garantire la *stabilità* del Governo: mentre ci si trova d'accordo sul fatto che un semplice voto contrario rispetto alle proposte governative non debba implicare le automatiche dimissioni dell'Esecutivo, sul ricorso all'Assemblea Nazionale per accordare o negare la fiducia al Governo vengono invece espresse diverse critiche. Da una parte vi sono i tecnici (Tosato, Mortati, Perassi) che, rimanendo fedeli al progetto iniziale, sostengono che il voto di sfiducia possa essere dato solo dall'Assemblea Nazionale, in seguito ad una richiesta di un certo numero dei membri dell'Assemblea stessa; dall'altra parte vi sono coloro che sostengono che il voto di sfiducia possa essere emesso anche dalle singole Camere e portare automaticamente alle dimissioni del Governo a meno che questo si appelli "in seconda istanza" all'Assemblea Nazionale (che potrà confermare la sfiducia oppure respingerla).

I comunisti si attestano su questa seconda posizione: per Nobile la stabilità del Governo è fondamentale, ma la continua richiesta della convocazione dell'Assemblea Nazionale anche da parte di piccoli gruppi di un ramo del Parlamento potrebbe favorire l'ostruzionismo, quindi meglio che la sfiducia venga prima presentata e votata da una singola Camera e solo allora ricorrere all'Assemblea Nazionale per confermare oppure no tale voto di sfiducia⁴; La Rocca palesa il suo scetticismo riguardo al fatto che una formula istituzionale possa sintetizzare la disciplina del voto di sfiducia ed inoltre sostiene che le proposte del Comitato snaturerebbero il governo parlamentare, poiché impedirebbero il controllo del Parlamento sull'Esecutivo: con la proposta di Tosato «si esce in tal modo dal concetto di un sistema parlamentare dove l'esecutivo è espressione della volontà del legislativo e si crea un esecutivo che può agire

¹ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, Prima Sezione, *Resoconto sommario della seduta di sabato 4 gennaio 1947*, seduta pomeridiana, pag. 37.

² Ivi, pag. 36.

³ Ivi, pag. 38 sgg.

⁴ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, Prima Sezione, *Resoconto sommario della seduta dimartedì 7 gennaio 1947*, seduta pomeridiana, pag. 48.

indipendentemente dal legislativo»¹. Ancora una volta il gruppo comunista trova sponda nei liberali. Per Einaudi inserendo nella Costituzione «norme dirette a rendere forzatamente stabili dei Governi per loro natura instabili, si fa cosa dannosa, perché si apre la via a colpi di Stato e a rivoluzioni»². Egli così conclude dichiarando «di non aver fiducia in una fiducia imposta da una Costituzione, e di avere invece fiducia in una fiducia che nasce spontaneamente verso un Governo in un corpo chiamato prima o seconda Camera»³. Addirittura anche gli stessi democristiani Piccioni e Fuschini si dichiarano moderatamente favorevoli alla seconda opzione.

Così questa scelta viene formalizzata in un o.d.g. del socialista Rossi e verrà approvata dalla Sottocommissione: la sfiducia al Governo potrà essere votata anche dai singoli rami del Parlamento, in tal caso l'Esecutivo potrà dimettersi oppure convocare l'Assemblea Nazionale che si pronuncerà su una mozione di sfiducia motivata.

Dal progetto elaborato dalla Seconda Sottocommissione e poi presentato all'Assemblea nel febbraio 1947 vengono recepiti gli aspetti moderatori del Presidente della Repubblica (elezione in un collegio aperto ai rappresentanti regionali, potere di scioglimento delle Camere e di nomina dei membri dell'Esecutivo), ma vengono rifiutati alcuni elementi normativi che avrebbero potuto conferire al Governo *stabilità* (razionalizzazione del voto di sfiducia) ed *efficienza* (esclusiva responsabilità del Presidente del Consiglio nella politica generale del Gabinetto). I sottocommissari hanno una maggiore propensione alla fluidità istituzionale che avrebbe dovuto preservare la forma di governo italiana da derive personalistiche da una parte e dal 'parlamentarismo' e dal 'governo di assemblea dall'altra'.

Quando il progetto di Costituzione arriva in Aula nel febbraio 1947, il clima politico che si respira è diverso rispetto a quello in cui era stato elaborato all'interno delle Sottocommissioni. L'inizio della guerra fredda induce i partiti a compiere scelte tattiche basate su ragioni di opportunità. Davanti ad un futuro incerto, i partiti stessi vedono sì nel governo parlamentare una stabile forma di garanzia contro gli abusi di potere, ma allo stesso tempo tendono ad immaginare questo assetto politico il meno corretto possibile da strumenti normativi costituzionali, prediligendo al contrario una situazione di fluidità istituzionale.

In questo senso le ultime tracce di stabilizzazione del sistema proposte dai tecnici vengono smussate e attenuate ulteriormente.

Nonostante un *revival* per l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, alla fine l'art. 84 della Costituzione prevedrà una sua elezione indiretta in un collegio costituito dalle due camere e dai delegati regionali; egli sarà irresponsabile (art. 89-90), ma dotato comunque di prerogative notevoli quali lo scioglimento delle Camere (art. 88), la nomina del Presidente del Consiglio e la nomina (ma non la revoca!) dei Ministri su indicazione di quest'ultimo (art. 92).

Per quanto riguarda il ruolo del Presidente del Consiglio si accentuerà il carattere collegiale del Governo (art. 95). Infine la razionalizzazione del voto di fiducia avrà un ulteriore ridimensionamento. In base all'art. 94 del testo definitivo ciascuna camera potrà mettere in votazione la mozione di sfiducia purché venga richiesta da 1/10 dei componenti (quorum piuttosto basso); tale mozione dovrà essere motivata e votata per appello nominale; se approvata, il Governo dovrà dimettersi senza ricorrere alla convocazione dell'Assemblea

¹ Ibidem.

² Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, Prima Sezione, *Resoconto sommario della seduta di mercoledì 8 gennaio 1947, seduta antimeridiana*«», pag. 55.

³ Ibidem.

Nazionale.

Dunque, in conclusione, possiamo affermare che il dibattito sulla 'forma di Stato' e la 'forma di governo' all'interno dell'Assemblea costituente, ed in particolare nelle varie Sottocommissioni, è un punto di arrivo importante per la nostra storia lessico-concettuale.

Infatti in queste sedi si consolidano gli usi linguistici che abbiamo visto nascere nelle decenni precedenti e così *quel* linguaggio politico-costituzionale si configura sempre di più come il *nostro* linguaggio politico-costituzionale.

Da una parte, confrontando l'esperienza fascista con l'esperienza liberale precedente, si è giunti alla conclusione che tra l'individuo e lo Stato possono instaurarsi diversi tipi di rapporti in cui ad ogni soggetto vengono riconosciuti o negati diritti civili e politici, collettivi e individuali. Questa riflessione arricchisce notevolmente il concetto di 'forma di Stato'. I costituenti infatti vogliono realizzare uno «Stato democratico» (in contrapposizione allo «Stato totalitario») in cui la sovranità spetti al popolo (non un demos indistinto ma organizzato in partiti politici) ed in cui siano garantiti diritti e pluralismo.

Per dare corpo a questo principio si valorizzano le autonomie locali con la creazione di una forma di «Stato regionale» (altro sintagma diffuso a partire dalle discussioni in sede costituente) e si cerca di realizzare una 'forma di governo' che immetta le masse nella "cosa pubblica".

A fronte della riflessione sulla 'forma di Stato', anche il modo di classificare i regimi politici nel perimetro concettuale della 'forme di governo' si arricchisce. Il panorama degli assetti politici tende ad espungere sia il 'governo fascista' (per motivi storico-ideologici), sia il 'governo costituzionale puro' (che ormai ha soltanto riscontri a livello "teorico"), mentre vengono presi in considerazione il 'governo presidenziale', il 'governo direttoriale' e il 'governo parlamentare'. Quest'ultimo può assumere conformazioni diverse, a seconda del rapporto tra potere esecutivo e legislativo: da un 'governo parlamentare' *all'inglese*, dove prevale la volontà del Gabinetto e quella del Premier al suo interno, ad assetti quali il 'parlamentarismo' e soprattutto il 'governo di assemblea' dove prevale il potere legislativo.

A questo proposito, in conclusione del paragrafo sembra opportuno domandarsi quale forma di governo abbiano realizzato i nostri costituenti.

Secondo Paolo Biscaretti di Ruffia la Costituzione italiana tratteggia un «governo parlamentare razionalizzato a tendenza equilibratrice»¹, ovvero una forma di governo in cui, grazie a «artifici giuridici», nel sistema costituzionale vige un armonico equilibrio tra i vari organi (Parlamento, Governo e Presidente della Repubblica).

In effetti i costituenti evitano di dare vita ad un assetto costituzionale in cui prevalga o il potere esecutivo o il potere legislativo.

In questo senso vengono scartati sia il regime presidenziale, dove l'indirizzo politico è saldamente nelle mani del Presidente, sia forme come il 'parlamentarismo' o il 'governo di assemblea' in cui il potere legislativo esce fuori dal suo alveo e si arroga prerogative del potere esecutivo.

Sintagmi lessicali quali appunto 'parlamentarismo' e 'governo di assemblea' sono indissolubilmente legati, in quanto indicano entrambi forme degenerate di governo parlamentare. 'Governo di assemblea', sulla scia degli eventi riguardanti la questione

¹ P. Biscaretti di Ruffia, *Diritto Costituzionale (Lo Stato democratico Moderno)*, Napoli, Jovene, 1949, vol. I, pag. 251.

costituzionale francese, verrà indicato addirittura come il modello negativo per eccellenza. Da questo punto di vista il 'parlamentarismo' è un "male minore", non per niente già in sede costituente comincerà a perdere in piccola parte la sua negatività e ad essere utilizzato, come in origine, quale semplice sinonimo di 'governo parlamentare'.

L'Assemblea Costituente riesce effettivamente a creare una forma di governo non assimilabile né al 'parlamentarismo', né al 'governo di assemblea' come era nei suoi obiettivi?

Per quanto riguarda il secondo, le caratteristiche del Presidente della Repubblica (come un ruolo *super partes* raggiunto attraverso un adeguato meccanismo di elezione) e le prerogative conferitegli (come la nomina del Primo ministro e soprattutto il potere di scioglimento delle Camere) scongiurarono lo scivolamento verso il 'governo di assemblea'.

Per quanto riguarda il 'parlamentarismo' il discorso si fa più complesso.

Per giuristi, quali Mortati e Tosato, forti meccanismi di razionalizzazione non solo avrebbero evitato 'il parlamentarismo', ma avrebbero addirittura favorito il superamento del governo parlamentare che l'esperienza italiana conosceva, avvicinandolo sempre più all'ottimo modello inglese. Come abbiamo visto però questa strada non viene percorsa.

Per gli altri costituenti invece anche i deboli meccanismi di razionalizzazione adottati sarebbero stati sufficienti ad evitare la degenerazione del 'parlamentarismo'.

Nella loro ottica i correttivi proposti dai giuristi (basti pensare alla sola responsabilità individuale del Presidente del Consiglio) infatti avrebbero ancora una volta rotto gli equilibri costituzionali a favore dell'Esecutivo (o meglio a favore del partito più eminente nella coalizione di governo) il che era da evitarsi, pensando sia agli avvenimenti passati, sia alle incertezze che la situazione politica internazionale lasciava trasparire.

Così il «governo parlamentare razionalizzato a tendenza equilibratrice» adotta pochi correttivi istituzionali mentre favorisce una situazione politica fluida, in cui sono gli stessi partiti ad essere strumento di stabilizzazione grazie alle loro scelte politiche e ai loro accordi.

Quindi per i costituenti, il nuovo assetto del 'governo parlamentare' non costituisce il superamento del 'governo di Gabinetto', tipico dei primi decenni del Ventesimo secolo, ma semplicemente una sua integrazione. La nuova forma di governo non solo realizza l'equilibrio tra i vari organi e poteri dello Stato, ma anche un equilibrio tra le forze che si trovano in Parlamento e magari all'interno dello stesso Gabinetto, quelle stesse forze che si erano distinte nella lotta al nazi-fascismo e si erano accordate per l'individuazione di una "costituzione materiale" alla base del futuro «Stato democratico». Ogni tentativo di razionalizzazione proposto dai tecnici avrebbe irrigidito il dialogo tra le forze politiche stesse e avrebbe conferito maggiore rilievo al partito che avesse vinto le elezioni. Per questo si opta per un 'governo parlamentare' a razionalizzazione debole che lascia ampio spazio di manovra delle compagini politiche. Inutile negare che proprio la fluidità dell'assetto istituzionale ha contribuito in maniera decisiva al consolidamento della Repubblica nei suoi primi anni di vita.

Conclusioni

Alle origini del nostro linguaggio politico-costituzionale

L'obiettivo dell'elaborato è stato quello di descrivere i mutamenti semantici del linguaggio politico-costituzionale italiano, in modo da mettere a fuoco come certi concetti utili per identificare gli assetti politici, diffusi tra la seconda metà dell'Ottocento e la prima metà del Novecento, siano giunti fino a noi.

Nello scorcio finale della tesi sembra opportuno dare una risposta riassuntiva a tre interrogativi significativi che sono emersi nel corso del nostro *excursus*, ovvero: *come* si è formato il nostro linguaggio politico-costituzionale; *quando* si è formato; infine *perché* si è formato.

Per dare una risposta alla prima domanda (*come* si sono formati i quadri lessico-concettuali di cui oggi disponiamo) è opportuno premettere che l'analisi del linguaggio non può prescindere da una dimensione *sincronica* e da una dimensione *diacronica*. Lo storico deve adottare un approccio *semasiologico*, cioè studiare i significati assunti da un particolare termine in un determinato arco di tempo, senza tralasciare però l'approccio *onomasiologico*, cioè l'analisi di sintagmi diversi utilizzati in un certo periodo storico per indicare la medesima situazione di fatto. Detto questo ci sembra opportuno sottolineare che il linguaggio attuale costituisce la risultante di tutta una serie "di linguaggi" precedenti: il nostro linguaggio politico dunque si è sviluppato grazie ad una sorta di *stratificazione*.

Per descrivere *come* avvengono i cambiamenti lessico-concettuali spesso abbiamo fatto riferimento al letto del "fiume del linguaggio". Il linguaggio attuale risulta essere lo strato più superficiale del fondale, a cui si è giunti attraverso una lunga e lenta sedimentazione: ogni singolo strato però non è un "compartimento stagno", ma è interconnesso con quello superiore e con quello inferiore. Alcuni sedimenti (i lemmi) rimangono sepolti negli strati più profondi, altri invece si ripropongono ad ogni livello, magari però cambiando forma o colore (cioè significato).

Nel letto del fiume del linguaggio politico-costituzionale italiano si è passati da una situazione di *indeterminatezza lessicale*, costituita da alcuni strati compatti in cui più lemmi indicano la medesima cosa (la forma di governo dello Statuto Albertino), a strati successivi in cui si palesa una *specificazione lessicale* sempre più netta, dove cioè ogni singolo sedimento è sempre più indipendente semanticamente rispetto agli altri.

Uscendo fuori di metafora possiamo aggiungere che ben pochi lemmi "visibili" del nostro linguaggio sono rimasti concettualmente inalterati sin dalla nascita, ma che anzi la maggior parte di essi ha subito *shift* semantici notevoli e di conseguenza per la loro comprensione è imprescindibile una ricostruzione critica dei loro significati precedenti.

Per esempio 'governo rappresentativo', sintagma sorto dalla rivoluzione francese, inizialmente è il vettore più utilizzato per descrivere le forme di governo tratteggiate non solo nelle Carte francesi del 1814 e del 1830, ma anche nel nostro Statuto Albertino. Esso non identifica solo il particolare assetto degli organi costituzionali in questi contesti istituzionali, ma implica anche la valorizzazione del principio di rappresentanza e di conseguenza anche la concessione di diritti civili e politici ai cittadini.

Tale sintagma, che tra gli anni Cinquanta ed Ottanta ha molti sinonimi ('governo costituzionale', 'governo misto', 'monarchia temperata', ma anche 'governo parlamentare' in senso atecnico), a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta subisce un *shift* concettuale,

perde molto del suo significato specifico, andando ad individuare più generalmente un qualsiasi regime politico in cui sia presente un'assemblea rappresentativa. Un significato così generale determina anche la caduta in disuso del sintagma stesso: si tratta di un "sedimento" che passando da uno strato all'altro del fondale del fiume, si è rimpicciolito sempre di più.

Contemporaneamente la *diminutio* di 'governo rappresentativo' favorisce l'emersione del lemma 'governo parlamentare': il secondo termine percorre una strada inversa rispetto al primo. Infatti, dall'indicare generalmente un qualsiasi assetto costituzionale con un Parlamento, 'governo parlamentare' acquisisce un significato sempre più peculiare che indica una forma di governo in cui il Gabinetto per rimanere in carica ha bisogno della fiducia di altri organi costituzionali come il Re e la Camera rappresentativa: ciò permetterà al sintagma di avere anche un significato autonomo rispetto al lemma 'costituzionale'. Il nostro sedimento col passare del tempo si è ingrandito sempre più, tanto da rimanere perfettamente visibile anche nell'ultimo strato del letto del fiume del linguaggio.

Anche il sintagma 'parlamentarismo' è molto diffuso nel linguaggio attuale, tuttavia è il lemma che ha subito più *shift* semantici. Infatti inizialmente indica un sinonimo "neutro" di 'governo parlamentare' poi però definisce sempre di più una degenerazione di esso (un assetto dove prevale la Camera rappresentativa rispetto al Gabinetto). Tra la metà degli anni Novanta e i primi decenni del Novecento, il 'parlamentarismo' costituisce nell'immaginario collettivo il modello negativo per eccellenza, tanto che per contrastarlo la classe dirigente sarà disposta a gettarsi addirittura tra le braccia delle camicie nere fasciste. Infine 'parlamentarismo' perderà molta della sua carica negativa per tornare ad essere utilizzato come sinonimo di 'governo parlamentare': ciò è favorito per esempio dall'emersione di nuovi modelli negativi, come il 'governo di assemblea'.

Alla luce degli *shift* concettuali che i nostri lemmi hanno subito, è opportuno constatare *quando* questi cambiamenti siano avvenuti, quando cioè *quel* linguaggio sia diventato il *nostro* linguaggio.

Secondo Koselleck nell'Europa di lingua tedesca il periodo tra il 1750 e il 1850 costituisce uno spartiacque, una *Sattelzeit*, che divide il mondo pre-moderno dal mondo moderno. Nel corso di questo periodo il lessico politico subisce una trasformazione epocale: non solo le parole tendono a veicolare concetti in parte diversi da quelli che trasmettevano prima di questo periodo, ma questi stessi lemmi si fanno gli "alfieri del cambiamento", orientando il nuovo modo di descrivere l'universo politico.

Il contesto politico-costituzionale italiano risulta inevitabilmente diverso dal contesto politico costituzionale tedesco, basti pensare ai diversi momenti (e alle diverse circostanze) in cui Italia e Germania hanno raggiunto l'unità politica. Da ciò deriva che il modello di successione epocale proposto da Koselleck incentrato sui grandi cambiamenti lessico-concettuali, solo in parte può essere sfruttato per descrivere "il caso" italiano.

Anche nel nostro contesto politico il periodo 1750-1850 può essere considerato estremamente rilevante. Infatti dalla fucina della rivoluzione francese e dal crogiuolo reazionario emergono idee e concetti che attecchiscono anche sul suolo italiano: ci riferiamo essenzialmente all'entrata nel linguaggio politico di sintagmi quali 'governo rappresentativo' e 'governo costituzionale'.

Tuttavia possiamo affermare che nel nostro caso la trasformazione e l'arricchimento semantico di determinati sintagmi è molto lento e prosegue anche oltre la seconda metà dell'Ottocento. Da quello che abbiamo potuto constatare nella ricerca, possiamo affermare che in Italia anche il periodo 1848-1948 si presenta come un "secolo" di *shift* lessicali

importanti, tanto che vettori come 'governo rappresentativo', 'governo parlamentare' e 'parlamentarismo' orientano il discorso politico di questi anni, andando ad allargare o rimpicciolire il loro campo semantico di riferimento.

Nel corso di questi cento anni il cambiamento lessico-concettuale segue quelle quattro dinamiche chiave che lo stesso Koselleck indica nei suoi scritti: democratizzazione, temporalizzazione, ideologizzazione e politicizzazione.

La *democratizzazione* del vocabolario della politica si delinea in maniera evidente: sintagmi quali 'governo rappresentativo', 'governo parlamentare' e 'parlamentarismo' si diffondono sempre più nella "cultura comune" grazie allo sviluppo dei mezzi di comunicazione: di "politica" non discutono solo le grandi *auctoritates* attraverso saggi e monografie, ma anche un pubblico più ampio, grazie a catechismi politici, articoli su periodici, voci enciclopediche. In particolare è proprio grazie agli articoli delle riviste che prende vita la cosiddetta "letteratura antiparlamentare": essa permette a estesi strati del pubblico di conoscere la vita politica italiana, contribuendo in maniera decisiva a diffondere il lemma 'parlamentarismo'. Un altro movimento da tenere presente è quello della *temporalizzazione*, ovvero la capacità di certi concetti di essere inseriti in una "filosofia della storia" o comunque in una successione storica con determinate fasi. Abbiamo cercato di mettere in evidenza come sia possibile individuare una successione di lemmi/concetti che inquadrano l'esperienza politico-costituzionale della forma di governo italiana: si passa dal 'governo rappresentativo-costituzionale' (associato al 'governo misto' nella maggioranza dei casi), al 'governo parlamentare' ed infine al 'parlamentarismo' (al quale in ultima istanza si può far fronte o con il 'governo fascista', uscendo da un contesto democratico, oppure con un governo parlamentare 'razionalizzato').

Le nostre fonti riescono a percepire la "temporalità" dei concetti: ovvero riescono a percepire il "tempo che passa", esprimendo nostalgia per ciò che era nel (loro) passato, oppure aspettative e dubbi per la (loro) situazione futura. Ricordiamo infatti come il 'governo rappresentativo' prima ed il 'governo parlamentare' poi siano identificati come il portato dello "spirito del tempo" e come il 'parlamentarismo' sia poi percepito come un punto di arrivo ineluttabile.

Alla dimensione "temporale" sono collegate anche *l'ideologizzazione* e la *politicizzazione* dei concetti. Mentre il 'governo rappresentativo' costituiva una conquista per i liberali del primo Ottocento e il 'governo parlamentare' nella sua versione rettamente intesa entra prepotentemente nella dottrina giuridica della seconda metà dell'Ottocento, il 'governo fascista' (con tutti i suoi "nomi") rappresenta il portato istituzionale di una ideologia palesemente anti democratica, sorta anche per combattere il 'parlamentarismo' o peggio il 'governo dei gruppi parlamentari'. Si capisce come i concetti elencati possano facilmente essere utilizzati come "armi" da gruppi sociali, classi, partiti politici. Tra gli anni Sessanta e Settanta dell'Ottocento il versante più tradizionalista della compagine liberale (incarnato nella tesi da figure come quella del giornalista Giorgio Briano) chiedeva a gran voce il 'governo rappresentativo' e non il 'governo parlamentare', mentre dall'altra parte, figure come Pietro Castiglioni, erano favorevoli al 'governo parlamentare' piuttosto che al semplice 'governo rappresentativo'; nella seconda metà degli anni Ottanta "coalizioni" avverse si domandano se 'governo parlamentare' costituisca una evoluzione oppure una degenerazione del governo 'costituzionale'; sul finire del secolo, nel dibattito sulla forma di governo inserita nello Statuto, l'intelligenza più conservatrice (Bonghi) è favorevole al potenziamento della prerogativa regia, uscendo addirittura dal quadro del 'governo parlamentare' ed entrando nell'assetto

‘costituzionale puro’ (Sonnino), mentre figure più moderate difendono il ‘governo parlamentare’ pur condannando il ‘parlamentarismo’; nel primo dopoguerra le compagini “democratiche” si dicono favorevoli al ‘governo dei gruppi parlamentari’ mentre la maggioranza della classe dirigente si “suicida” appoggiando il fascismo pur di uscire dalle secche di un sistema politico che si continua ad individuare nel ‘parlamentarismo’; infine all’interno dell’Assemblea Costituente mentre solo alcuni giuristi democristiani (Mortati, Tosato) propongono un ‘governo parlamentare’ fortemente razionalizzato, la maggior parte dei partiti politici (il partito comunista, i socialisti, ma anche la maggioranza della Democrazia Cristiana) optano per una forma fluida, un ‘governo parlamentare razionalizzato a tendenza equilibratrice’.

Alla luce delle quattro dinamiche chiave attraverso le quali è possibile interpretare il grande periodo di cambiamenti 1848-1948, si palesano così quelle cesure che costituiscono le peculiarità della storia costituzionale italiana rispetto a tutte le altre storie istituzionali delle nazioni europee e che avranno ripercussioni anche sull’evoluzione concettuale del linguaggio. Si tratta di momenti quali: la concessione dello Statuto nel 1848 e la circolazione del sintagma ‘governo rappresentativo’; il 1882 con l’allargamento del suffragio e l’inizio del trasformismo, che segna anche la diffusione e la specializzazione semantica del sintagma ‘governo parlamentare’; il periodo crispino, in particolar modo la seconda metà degli anni Novanta, in cui ‘parlamentarismo’ diventa il lemma egemone del discorso politico; il 1919-1920 quando l’allargamento del suffragio unitamente alla legge elettorale proporzionale e alle modifiche del regolamento della Camera dei deputati accentueranno la crisi di governabilità del sistema; l’avvento del regime fascista e la teorizzazione dottrinarica del nuovo assetto costituzionale tra la fine degli anni Venti e il decennio successivo; infine la restaurazione della democrazia e la convocazione dell’Assemblea Costituente nel 1946.

Queste cesure sono rilevanti nel nostro *excursus*, infatti saranno *visibili* nei grafici che proporremo in appendice e che rispecchiano l’utilizzo dei sintagmi lessicali che abbiamo evidenziato.

Tuttavia a mio avviso il momento di rottura più profondo nel contesto italiano si concentra principalmente in venti anni: dal 1880 al 1900 circa. Tale ventennio separa nettamente ciò che “veniva prima” da ciò che “verrà dopo”: è questo arco temporale che può essere identificato come un vero e proprio spartiacque. Infatti esso presenta distintamente due “linee di faglia” grazie alle quali si palesa una netta *specificazione* lessico-concettuale: la prima linea, a metà degli anni Ottanta, permette di scindere lessicalmente e concettualmente il governo ‘rappresentativo’ e ‘costituzionale’ (affini al ‘governo misto’) dal ‘governo parlamentare’; la seconda, a metà degli anni Novanta, invece fa sì che dal ‘governo parlamentare’ rettamente inteso si distingua il ‘parlamentarismo’, sua versione degenerata. E’ in seguito a questa grande frattura che *quel* linguaggio politico-costituzionale si è avvicinato sempre di più al *nostro* linguaggio politico-costituzionale, infatti molti degli eventi politici del primo Novecento possono essere considerati una conseguenza di queste faglie concettuali, come lo stesso linguaggio testimonia.

Questa riflessione sul *quando* si è modificato il linguaggio politico-costituzionale ci porta così al nostro terzo interrogativo: visto che i sintagmi lessicali cambiano concettualmente nel corso del tempo, *perché* avviene questo cambiamento? Si tratta di un quesito difficile, ma a cui dobbiamo cercare di fornire una risposta.

Gli “antichi” sostenevano che i cambiamenti semantico-lessicali della lingua fossero dovuti al *bisogno*. Il bisogno favoriva la nascita di neologismi, determinando la caduta in disuso di altri

vocaboli: così i termini arcaici erano considerati alla stregua di licenze poetiche¹.

Il *bisogno* secondo me rimane un motore fortissimo del cambiamento linguistico: qualora infatti si teorizzino nuovi concetti risulta necessario proporre neologismi oppure alterare il significato di descrittori linguistici già in circolo nella lingua comune. Oggi la linguistica storica, accanto al concetto semplicistico di “bisogno”, individua numerose cause per il cambiamento linguistico di natura semantico-lessicale. Non solo si prendono in considerazione i cambiamenti della struttura socio-economica della comunità di riferimento, ma i mutamenti semantico-lessicali possono essere causati anche dai cambiamenti nei mezzi di comunicazione, dalla cultura e dalle esperienze dei parlanti, dall’influenza di altre lingue straniere.

Alcuni di questi fattori possono essere sfruttati per cercare di spiegare anche i cambiamenti del linguaggio italiano in ambito politico-costituzionale.

Alla base dei cambiamenti del linguaggio inserirei proprio i grandi mutamenti socio-economici. Difficile “misurare” il rapporto intercorrente tra il modo di comunicare delle persone e i grandi cambiamenti della Storia, tuttavia lo stesso Koselleck ammette che la storia concettuale è indissolubilmente legata alla storia sociale.

Abbiamo infatti già sottolineato come macro-eventi quali la rivoluzione francese, le rivoluzioni liberali del primo Ottocento, gli avvicendamenti politici degli anni Ottanta e Novanta (che portano con sé pratiche peculiari quali il trasformismo o altri modi per blindare l’azione di Governo), le riforme del primo dopoguerra, il fascismo, costituiscono delle cesure nella storia costituzionale italiana e contribuiscono ad introdurre nel linguaggio politico-costituzionale lemmi quali ‘governo rappresentativo’, ‘governo costituzionale’, ‘governo parlamentare’ e tutti quei “neologismi” con cui poi viene indicato il ‘governo fascista’ (‘regime del Capo del Governo’, ‘governo fascista del Primo Ministro’, ‘governo fascista rappresentativo istituzionale’ ecc).

I lemmi-concetti diventano così indicatori di contesti e processi esistenti, tuttavia non bisogna dimenticare che questi concetti-chiave si presentano essi stessi come “fattori del cambiamento”. Il lemma ‘parlamentarismo’ costituisce l’emblema di questa concezione: esso descrive numerosissimi “mali” all’interno della realtà costituzionale e proprio per arginarlo si ponderano soluzioni più o meno drastiche, si orientano i comportamenti delle persone, fino ad accettare anche l’uscita da un contesto democratico pur di neutralizzare questo assetto degenerato.

Se le nostre parole-chiave possono ergersi contemporaneamente a “effigi del cambiamento” e a “motori del cambiamento”, un ruolo fondamentale lo hanno giocato sicuramente sia i mezzi di comunicazione, sia la cultura, il milieu, di chi scrive e di chi legge. Tra cambiamento linguistico, mezzi di comunicazione e cultura dei parlanti e degli scriventi vi è una connessione palese.

A fronte della lenta riduzione del tasso di analfabetizzazione (negli anni Sessanta dell’Ottocento si aggirava intorno all’ 80% della popolazione, per poi calare fino al 50-60% circa all’inizio del Novecento e al 30% negli anni Venti), la diffusione di dizionari della politica,

¹ Il poeta romano Quinto Orazio Flacco (65 a.C. - 8 a.C.) nell’*Ars Poetica* afferma che:

« Multa renascentur quae iam cecidere, cadentque
quae nunc sunt in honore vocabula, si volet usus »,
e cioè che:

« Molti vocaboli che già sono caduti rinasceranno, e cadranno
quelli che sono ora in auge, se lo vorrà il bisogno ».

riviste, periodici e quotidiani che si occupano di politica ha favorito la democratizzazione di un linguaggio già di per sé “ostico” come il linguaggio costituzionale. Il fermento culturale, seppur non uniforme sul territorio nazionale, fa sì che il linguaggio della politica non risulti più essere soltanto un appannaggio della classe dirigente, dei tecnici e dei giuristi, che si esprimono attraverso saggi e monografie, ma, grazie a numerose iniziative editoriali, può raggiungere un pubblico più ampio. Inoltre chi legge contribuisce alla diffusione di lemmi-concetti poiché rilascia una sorta di *feedback* a chi ha scritto: si tratta di quel meccanismo virtuoso di relazioni che si trova alla base dell'*opinione pubblica*. In definitiva la nascita e lo sviluppo di un'opinione pubblica consapevole, attraverso mezzi di comunicazione quali la stampa, contribuisce sensibilmente al cambiamento semantico-lessicale. Basti pensare al nostro lemma 'parlamentarismo': più che attraverso le disquisizioni di dotti giuristi, esso si diffonde proprio grazie alla letteratura antiparlamentare sulla stampa d'opinione. Se dunque il dialogo e le interrelazioni tra i destinatari della comunicazione risultano fondamentali per il mutamento linguistico, non bisogna tralasciare il ruolo degli “imprenditori” dell'opinione pubblica, ovvero coloro che innescano il confronto. Mi riferisco per esempio a divulgatori quali Lucio Fiorentini e Attilio Brunialti che con le loro opere si propongono l'obiettivo di arricchire l'opinione pubblica stessa: il primo con i suoi catechismi, il secondo attraverso la scrittura di voci enciclopediche, ma soprattutto attraverso la pubblicazione della sua «Biblioteca».

La collana di Brunialti, con le traduzioni in italiano delle opere straniere più conosciute nel corso del secondo Ottocento, porta la nostra attenzione sull'influenza che la letteratura e la cultura giuridica straniera ha esercitato sul contesto italiano.

Mutamenti lessico-concettuali in ambito italiano sono avvenuti anche grazie alla ricezione (seppur tarda) di lessici, concetti e modelli stranieri.

Mentre il 'governo rappresentativo' sembra costituire un portato della rivoluzione francese, il 'governo parlamentare' nella sua versione non degenerata sembra giungere in Italia grazie soprattutto alla lettura di fonti inglesi (Grey, Todd, Bagehot) e il 'governo costituzionale puro' sembra invece arrivare all'esperienza germanica e mittel-europea (Bluntschli). Inoltre anche per quanto riguarda la sistematizzazione dei concetti di 'forma di Stato' e di 'forma di governo', ricordiamo che la giuspubblicistica italiana riprende tale scissione da Burgess e quindi dalla scienza politica americana.

Talvolta però i lemmi che giungono in Italia non inquadrano esattamente il significato che avevano sul suolo natio, anzi la maggior parte delle volte i lemmi in questione verranno declinati in base alle teorie e alle retoriche prevalenti nella dottrina giuridica italiana.

Questo porta a distinguere il “modello costituzionale italiano” dagli altri modelli europei. Il 'modello inglese' è sempre stato visto in ambito italiano come un modello positivo, ma difficile da replicare al di fuori dell'Arcadia britannica: se nel corso dell'Ottocento si ammira il suo equilibrio e la sua stabilità, retaggi del governo misto, nel corso del Novecento esso viene esaltato per il ruolo del Gabinetto e per la preminenza del Premier al suo interno.

Al di là dell'introduzione del lemma-concetto 'governo rappresentativo' nella prima metà dell'Ottocento, al contrario dell'Inghilterra, la Francia è sempre stata vista come un modello negativo: da essa derivano gli assetti radicali e giacobini basati sulla dottrina della sovranità popolare; a ciò in parte si riconnette la percezione dell'“onnipotenza della Camera” nel 'parlamentarismo' di fine secolo; infine anche nel corso dei dibattiti dell'Assemblea Costituente in Italia il 'governo assembleare' di stampo francese viene additato come un assetto da evitare accuratamente.

I “modelli costituzionali” ci portano ad introdurre il tema della dottrina e della cultura

giuridica.

A mio avviso il volano del mutamento linguistico in ambito costituzionale italiano è determinato in massima parte dalla retorica dell'equilibrio e dello squilibrio del sistema politico-costituzionale, declinato nel corso del tempo in base alle teorizzazioni e ai cambiamenti della dottrina giuridica. Nell'immaginario collettivo l'equilibrio e lo squilibrio del sistema sono interpretati alla luce delle teorie della rappresentanza, della sovranità e dell'indirizzo politico. Gli squilibri in particolare non solo mettono in moto il movimento di specificazione lessico-concettuale degli anni Ottanta e Novanta, ma pongono davanti agli osservatori italiani il bisogno di descrivere la realtà politica privilegiando determinati vettori lessico-concettuali a scapito di altri.

Inoltre possiamo affermare che nel confronto-scontro tra equilibrio e squilibrio ritroviamo lo iato che esiste tra *teoria* e *prassi* costituzionale. Mentre il richiamo all'equilibrio del sistema è associato a modelli giuridici teorici validi sempre ed ovunque, mettere in pratica tali modelli risulta difficoltoso: qualora infatti la prassi si allontani dalla "norma" si comincia a parlare di squilibrio e degenerazione del sistema stesso.

Tra gli anni Cinquanta ed Ottanta dell'Ottocento il sistema politico italiano è percepito in equilibrio. Grazie al principio della rappresentanza, il monopolio del potere del Sovrano viene controbilanciato dai rappresentanti del popolo. In questo contesto non viene individuata né una titolarità formale della sovranità, né di conseguenza una titolarità formale dell'indirizzo politico. Sovranità e indirizzo politico vengono condivisi tra gli organi dell'impalcatura costituzionale, avendo presente come modello istituzionale teorico da seguire quello del 'governo misto' di polibiana e aristotelica memoria, mediato da fonti "classiche", francesi ed inglesi.

Tutto ciò si risolve non in una fase di apatia politica, ma in una fase di *indeterminatezza lessicale*: nello strato più profondo del "fiume della lingua" molti sedimenti vengono utilizzati in maniera sinonimica per indicare la medesima situazione fattuale, ovvero l'assetto costituzionale italiano. 'Governo rappresentativo', 'governo costituzionale', 'governo parlamentare', 'governo misto', 'monarchia temperata' sono tutti vettori che descrivono il regime politico dello Statuto Albertino.

Inoltre in questo contesto non si arriva alla scissione formale tra i concetti di 'forma di Stato' e di 'forma di Governo'.

Nella seconda metà degli anni Ottanta si sviluppa la percezione comune che il sistema politico costituzionale non sia più in equilibrio. L'analisi politica sostiene che la *pratica* si sta distaccando dalla *teoria*: si avverte così una asimmetria del potere ascrivibile al campo della sovranità: la parte democratica della "mistione" (costituita dalla Camera rappresentativa), sta predominando sia sulla parte monarchica (il Re), sia su quella aristocratica (il Senato).

Si comincia così a distinguere il 'governo parlamentare', dove si riscontra l'"onnipotenza parlamentare", da una forma "ideale" riscontrabile nel 'governo rappresentativo-costituzionale', in cui al Sovrano sono attribuiti ancora notevoli poteri.

Per depurare il 'governo parlamentare' dalle sue "scorie negative" l'intervento dottrinale di giuristi di estrazione più o meno formalista è decisivo. Autori quali Orlando e Brunialti intervengono innanzi tutto sulla teoria della sovranità: essa non viene più compartecipata tra soggetti diversi, ma la sua titolarità viene ricondotta ad un soggetto unitario e astratto (lo Stato-persona oppure la Nazione).

Ciò favorisce due movimenti. Da una parte una analisi più consapevole della distinzione tra la *titolarità della sovranità* e *l'esercizio della sovranità* gettano le basi per la scissione formale tra

i concetti di 'forma di Stato' e 'forma di Governo'. Dall'altra parte ciò permette di mettere a fuoco e ripensare il 'governo parlamentare' o 'di gabinetto'. Esso non viene presentato come una forma politica sbilanciata dalla parte della Camera rappresentativa, ma come un modello equilibrato, in quanto l'indirizzo politico (ovviamente inteso nella sua accezione ottocentesca) viene esercitato effettivamente dal Re (tramite il Gabinetto) e dalla camera rappresentativa. Questa visione del 'governo parlamentare' rettamente inteso, che solo successivamente verrà definita "dualista", rappresenta una versione quasi mitizzata di questo assetto politico, non per niente avrà vita piuttosto breve.

Infatti nella seconda metà degli anni Novanta il malessere degenerativo prosegue: il Re è spesso depauperato delle sue prerogative, e Camera e Gabinetto "ereditano" in parte i poteri del Sovrano; la Camera "prevarica" il Gabinetto forte della sua maggioranza; quest'ultimo, quasi emancipato dall'indirizzo del Sovrano, non si vuole sottomettere però alle indicazioni della Camera e si propone di resistere alle forzature della maggioranza cercando di "blindare" la propria azione. Ancora una volta ci si è distaccati dal retto modello teorico: in sostanza però a questa altezza lo squilibrio del sistema viene ricondotto non più al quadro concettuale della sovranità, ma ad uno squilibrio nell'indirizzo politico *tout court*. Il lemma-concetto 'parlamentarismo', trova adesso una grandissima diffusione poiché contemporaneamente incarna il cambiamento esistente e orienta l'azione dei componenti dell'arena politica.

Alla soglia del nuovo secolo la fase di specificazione lessicale si sta ormai concludendo, ma la "rivalità" istituzionale tra Camera e Gabinetto per la scelta della linea politica generale permane, in un sistema percepito ormai sostanzialmente come monista, dato che la figura del Re rimane sempre più defilata rispetto al fulcro dell'azione politica.

Inoltre l'emersione dei partiti politici di massa determina una contrapposizione tra le concezioni "liberali" e "democratiche" di rappresentanza e sovranità: sul piano istituzionale una minoranza si dice favorevole al completo assoggettamento dell'Esecutivo alle forze presenti in Parlamento nel contesto del 'governo dei gruppi parlamentari', mentre la maggioranza dell'*intelligenza* politica (che definisce ancora questa situazione 'parlamentarismo') si dice contraria al 'governo dei gruppi' proprio perché tale scelta avrebbe una volta per tutte sbilanciato l'assetto costituzionale dalla parte della Camera dei Deputati (che avrebbe considerato il Gabinetto un suo comitato esecutivo), mettendo per giunta in crisi il dogma della sovranità statale.

Il fascismo può essere interpretato come una soluzione estrema al problema del 'parlamentarismo': per rispondere allo strapotere della Camera si opta per un rafforzamento dell'Esecutivo. Mentre la concezione della sovranità dello Stato-persona non viene messa in dubbio, rafforzare il Governo implica affrontare finalmente il problema della titolarità dell'indirizzo politico (da intendersi questa volta nella sua accezione novecentesca di stampo mortatiano) e la teorizzazione di un nuovo concetto di rappresentanza. Tuttavia neanche adesso l'assetto costituzionale si presenta in equilibrio: anzi il braccio della bilancia istituzionale pende adesso dalla parte dell'Esecutivo.

Solo il crollo del regime fascista porterà ad una nuova fase di equilibrio del sistema che presenta però diversi richiami a modelli teorici classici dell'esperienza liberale.

All'interno dell'Assemblea costituente, una volta acquisiti i concetti di 'forma di Stato' e 'forma di governo', si potrà rielaborare l'intera architettura istituzionale, pur non distaccandosi troppo dalla tradizione.

Il nuovo 'Stato democratico' si presenta come una forma in cui il popolo è titolare della sovranità (grazie soprattutto al ruolo dei partiti di massa) e la esercita scegliendo i propri

rappresentanti, sia a livello nazionale, sia (almeno in via teorica) a livello regionale.

Questa impostazione permette di realizzare una forma di governo equilibrata, dove il potere di indirizzo politico determina la composizione di una “costituzione materiale” che orienta l'intero ordinamento e si riverbera sulla collaborazione tra Parlamento e Gabinetto.

La storia politico-costituzionale italiana si presenta così inframezzata da momenti “positivi” e momenti “negativi”, ma ciò che è più rilevante per la nostra ricerca è che tale esperienza storica si sedimenta in parole e concetti, che mutando, sono giunti fino a noi.

L'adozione di una metodologia come quella della *Begriffsgeschichte* appare imprescindibile per cogliere i mutamenti linguistici che incarnano e determinano i mutamenti istituzionali relativi alla forma di governo italiana.

Dunque mentre approcci affini alla “storia delle idee” (oppure la storia delle idee stessa) lasciano presupporre una graduale continuità nello sviluppo di un concetto, mettendo in evidenza come una nozione viva nel tempo indipendentemente dai “segni grafici” che la esprimono, la storia dei concetti invece, partendo proprio dall'analisi dei lemmi, oltre a favorire una “ripulitura” a livello storiografico, permette di visualizzare quelle linee di faglia concettuali, quelle discontinuità, che necessariamente caratterizzano lo sviluppo delle strutture di potere.

Sfruttando questa seconda metodologia per la sua ricerca, lo storico non utilizzerà un linguaggio creato *ex-post* nella sua contemporaneità per descrivere una realtà passata, ma impiegherà il lessico ed in concetti ponderati in quella stessa realtà passata che intende analizzare.

Così si eviteranno quelle mistificazioni storiografiche che abbiamo incontrato anche nel corso del nostro elaborato. Infatti, lo ribadiamo ancora una volta, domandarsi, oggi come in passato, se lo Statuto Albertino prescrive una forma di governo ‘parlamentare’ piuttosto che una forma ‘costituzionale pura’, è legittimo dal punto di vista divulgativo, ma l'intera operazione non ha un rilevante valore storico, perché quelle categorie lessico-concettuali non erano a disposizione dei costituenti piemontesi.

Del resto tuttavia anche la *Begriffsgeschichte* di stampo koselleckiano presenta delle criticità.

Koselleck e il suo gruppo di ricerca infatti applicano tale metodologia principalmente al passaggio dal pre-moderno al moderno, incentrando la propria analisi sul periodo 1750-1850, e tralasciando ciò che avviene nell'ultima parte del diciannovesimo secolo e nel corso del ventesimo secolo. A mio avviso invece anche il secondo Ottocento ed i suoi sviluppi successivi meritano di essere oggetto di questo tipo di ricerche, come il nostro elaborato vuole testimoniare.

Sappiamo inoltre che il linguaggio costituisce lo specchio delle mentalità e dei quadri concettuali di un certo popolo o nazione: la *Begriffsgeschichte* si rivela così inevitabilmente circoscritta all'ambito nazionale.

A questo proposito mi sembra opportuno evitare i due “casi estremi”. Da una parte non si può pretendere che anche altri contesti nazionali siano assimilabili *in toto* al modello storiografico di Koselleck: in sostanza non è detto che il modello della *Sattelzeit* tedesca possa essere applicabile anche ad altre realtà geografico-linguistiche, anzi ogni contesto nazionale presenta momenti di cesura peculiari (come il caso italiano).

Dall'altra parte mi sembra controproducente realizzare grandi costrutti teorici che implicino un modello di sviluppo linguistico-concettuale estendibile ad aree geografiche molto vaste; i contesti nazionali infatti non sono tutti assimilabili.

Perciò sarebbe auspicabile integrare le elaborazioni teorico-filosofiche con opportune ricerche

empiriche, adottando una prospettiva spiccatamente comparatistica, in modo da mettere a confronto varie realtà nazionali: si tratterebbe di un progetto ambizioso, ma non irrealizzabile.

Appendice

Google Books Ngram Viewer

Il motore di ricerca Google ha digitalizzato circa 15 milioni di libri (cioè il 12% di tutti i libri mai pubblicati) e, nel rispetto del *copyright*, li ha resi consultabili on-line gratuitamente grazie alla sua sezione Google Books.

Un team di esperti di provenienza varia (Harvard University, MIT, The American Heritage Dictionary, Encyclopedia Britannica) ha vagliato questo enorme corpus scartando tutto ciò che non era della più alta qualità. Dalla cernita sono rimasti circa 5 milioni di libri stampati negli ultimi 200 anni circa: è questo il totale dei libri digitalizzati sui cui opera l'applicazione Google Books Ngram Viewer, o semplicemente Google Ngram Viewer¹.

Infatti essa costruisce un'analisi statistica (N-gram) con cui si stabilisce il numero di volte (N per l'appunto) in cui un determinato lemma compare nei libri del database.

Inserendo dunque in una semplice "mascherina" il sintagma (o i sintagmi) che ci interessa, selezionando la lingua desiderata, il periodo di tempo che vogliamo analizzare e altri parametri tecnici, avremo come *output* un "trend linguistico", cioè un grafico con un andamento percentuale che ci mostra con che frequenza e in quale periodo di tempo la nostra parola viene utilizzata.

Naturalmente in tempi più recenti sono stati stampati più libri rispetto al primo Ottocento e ciò avrebbe potuto distorcere i risultati dell'analisi: a questo proposito i ricercatori hanno risolto il problema "normalizzando" e "standardizzando" le curve del grafico.

Google Ngram Viewer viene concepita come un'applicazione indispensabile per supportare la *Culturomics*, ovvero la lessicologia computazionale che studia il comportamento umano e gli andamenti culturali tramite analisi quantitative di testi. Tuttavia tale applicazione può essere sfruttata anche da chi vuole realizzare una storia lessico-concettuale, in quanto fornisce un interessante insieme di dati quantitativi.

Analisi come questa ovviamente devono essere utilizzate *cum grano salis* poiché, come detto in precedenza, sfruttano un corpus di libri digitalizzati ampio ma non ampissimo o assoluto: ecco perché sono state inserite in una appendice e non direttamente all'interno della tesi.

I grafici portano alla luce dati significativi che arricchiscono il punto di vista adottato nell'elaborato, incrociando i momenti di cesura della storia costituzionale italiana con l'utilizzo di determinati sintagmi linguistici.

In questa appendice struttureremo la nostra analisi in tre fasi.

Abbiamo visto come aggettivi quali 'misto', 'costituzionale', 'rappresentativo', 'parlamentare' si combinino nel discorso politico con sostantivi quali 'governo', 'monarchia', 'regime', 'sistema' per inquadrare diverse forme di governo: nella prima fase evidenzieremo quali sono i sintagmi (sostantivo + aggettivo) più ricorrenti nel linguaggio politico-costituzionale.

Una volta individuati i sintagmi più ricorrenti, nella seconda fase dell'analisi, li confronteremo insieme per vedere come si influenzano a vicenda: è in questo modo che i momenti più significativi della storia costituzionale italiana risulteranno collegati ai cambiamenti del

¹ L'applicazione Google Ngram Viewer è consultabile gratuitamente all'indirizzo:

<https://books.google.com/ngrams>.

Inoltre lo stesso motore di ricerca Google fornisce dettagliate spiegazioni per l'utilizzo della sua applicazione a:

<https://books.google.com/ngrams/info>.

linguaggio.

Infine nella terza fase cercheremo di quantificare il “peso” del linguaggio politico-costituzionale rispetto al linguaggio comune.

Prima Fase: i sintagmi ricorrenti

Grafico n.1

Arco temporale: 1800-1950

Sintagmi: ‘governo misto’, ‘monarchia mista’

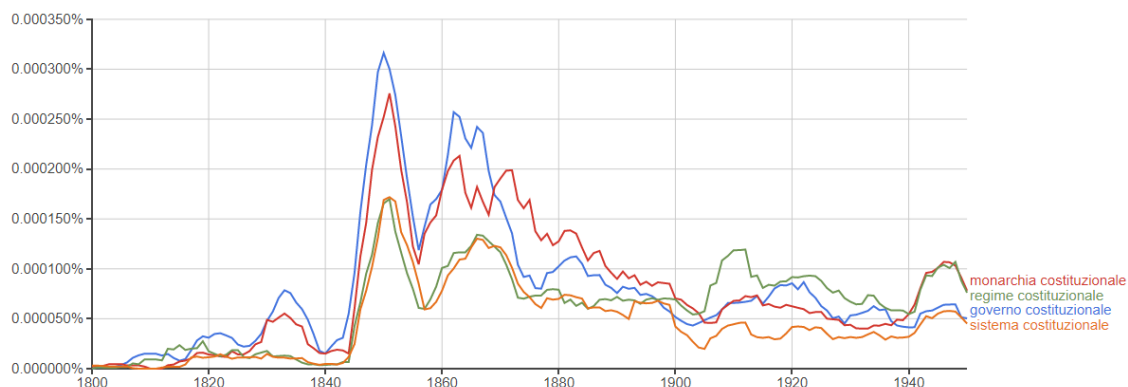


In ambito italiano ‘governo misto’ è più utilizzato rispetto a ‘monarchia mista’. Il sintagma ha due “picchi” notevoli dovuti al periodo di effervescenza politico-costituzionale: il primo intorno al 1820 ed il secondo intorno al 1850. Il trend è discendente poiché col trascorrere del tempo il sintagma è sfruttato sempre meno.

Grafico n.2

Arco temporale: 1800-1950

Sintagmi: ‘governo costituzionale’, ‘monarchia costituzionale’, ‘regime costituzionale’, ‘sistema costituzionale’



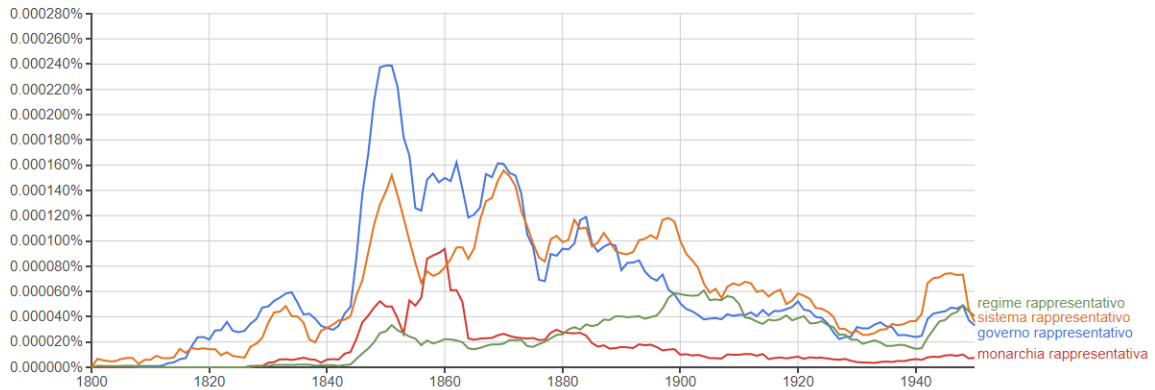
I sintagmi ‘monarchia costituzionale’ e ‘governo costituzionale’ sono i più utilizzati nel contesto italiano, specialmente tra il 1840 ed il 1880. Col trascorre del tempo però la loro diffusione diminuisce e i sintagmi ‘regime costituzionale’ e ‘sistema costituzionale’ recuperano terreno.

Infatti ricordiamo che ‘regime costituzionale’ e ‘sistema costituzionale’ oltre ad indicare una specifica forma di governo, spesso identificano più generalmente lo “Stato di diritto” e ciò ne determina il maggiore uso.

Grafico n.3

Arco temporale: 1800-1950

Sintagmi: ‘governo rappresentativo’, ‘monarchia rappresentativa’, ‘regime rappresentativo’, ‘sistema rappresentativo’.

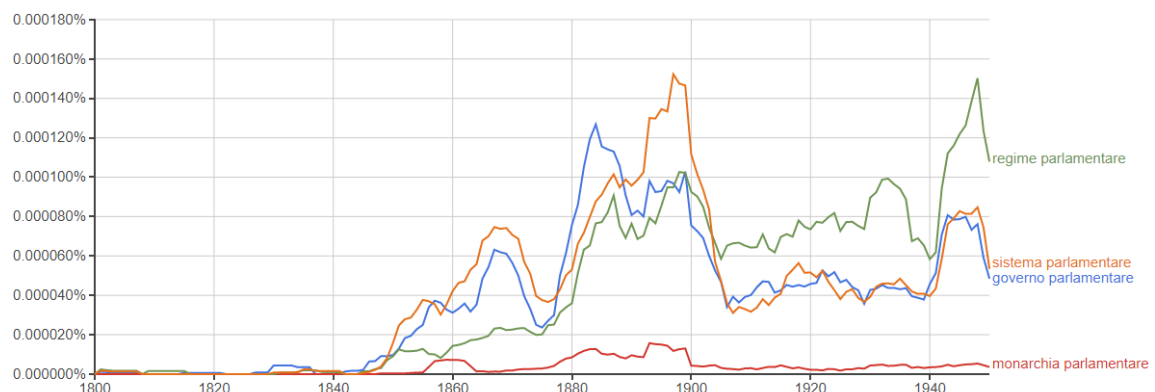


Fino alla metà degli anni Ottanta il sintagma ‘governo rappresentativo’ è nettamente più utilizzato rispetto agli altri presi in esame (con particolare riferimento a ‘sistema rappresentativo’): il “picco” più alto lo riscontriamo in corrispondenza alla concessione dello Statuto Albertino. Tuttavia nel decennio 1880-1890 ‘sistema rappresentativo’ sopravanza ‘governo rappresentativo’ e risulta il più impiegato nell’ultimo scorcio del nostro arco temporale. Ciò potrebbe concordare con quanto sostenuto nell’elaborato, ovvero che a partire dagli anni Ottanta ‘governo rappresentativo’ subisce uno *shift* semantico che ne generalizza il significato: da qui la predilezione degli scrittori per ‘sistema rappresentativo’ rispetto a ‘governo rappresentativo’.

Grafico n.4

Arco temporale: 1800-1950

Sintagmi: ‘governo parlamentare’, ‘monarchia parlamentare’, ‘regime parlamentare’, ‘sistema parlamentare’.



I sintagmi contenenti l'aggettivo 'parlamentare' sembrano avere una diffusione successiva rispetto ai sintagmi 'governo misto', 'governo costituzionale', 'governo rappresentativo'. Infatti mentre gli ultimi tre hanno il loro periodo "aureo" tra gli anni Quaranta e Settanta, 'governo parlamentare' ha i suoi "picchi" tra il 1880 e il 1900. Tuttavia 'governo parlamentare' deve condividere il proprio campo semantico con 'sistema parlamentare' e 'regime parlamentare', i quali sembrano sopravanzarlo nel corso del Novecento.

Grafico n.5

Arco Temporale: 1800-1950

Sintagma: 'parlamentarismo'

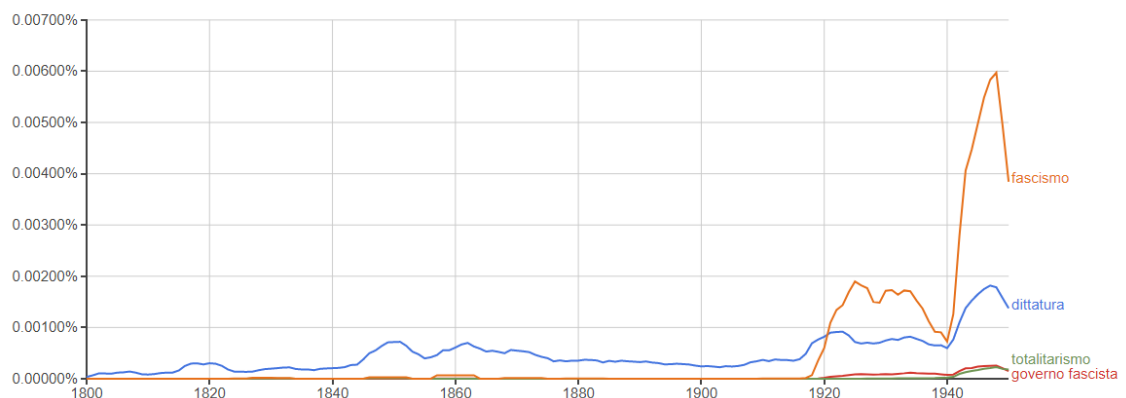


Il lemma 'parlamentarismo' è poco utilizzato fino al 1880, dopo di che il suo trend ha un'impennata e da qui in avanti sarà una tra le parole più impiegate nel linguaggio politico.

Grafico n.6

Arco temporale: 1800-1950

Sintagmi: dittatura, totalitarismo, governo fascista, fascismo



Mentre 'dittatura' si dimostra un lemma già conosciuto nel corso dell'Ottocento, 'governo fascista', 'totalitarismo' e 'fascismo' sono sintagmi che si diffondono a partire dagli anni Venti del Novecento. 'Fascismo' inquadra una dottrina politica e quindi è molto più ricorrente nel discorso politico rispetto allo specialistico 'governo fascista', sintagma che indica invece un

preciso assetto costituzionale. ‘Totalitarismo’ invece si rivelerà un lemma egemone solo nella seconda metà del Novecento.

Seconda fase: il confronto tra i sintagmi

Grafico n.7

Arco temporale: 1800-1950

Sintagmi: ‘governo misto’, ‘governo costituzionale’, ‘governo rappresentativo’



‘Governo misto’ è il sintagma più diffuso nel corso del primo Ottocento, mentre successivamente ‘governo rappresentativo’ e ‘governo costituzionale’, i suoi “eredi” semantici, sono di gran lunga più sfruttati.

Possiamo aggiungere però che tutti e tre i lemmi hanno dei “picchi” in corrispondenza delle fasi costituenti Ottocentesche: gli anni Venti e gli anni Cinquanta.

Grafico n.8

Arco temporale: 1800-1950

Sintagmi: ‘governo rappresentativo’, ‘governo costituzionale’, ‘governo parlamentare’



‘Governo costituzionale’ e ‘governo rappresentativo’ sono i sintagmi egemoni del discorso politico fino agli anni Ottanta dell’Ottocento: fino a questo momento infatti chi scrive li utilizza molto di più rispetto a ‘governo parlamentare’. A partire però dall’inizio degli anni Ottanta

quest'ultimo sintagma sopravanza 'governo rappresentativo' e cerca di imporsi anche su 'governo costituzionale', il quale però risulta ancora molto utilizzato in virtù dei due campi semantici in cui può essere collocato: da una parte infatti continua ad indicare la forma di governo tedesca; dall'altra parte inoltre tende ad indicare più generalmente lo "Stato di diritto".

Grafico n.9

Arco temporale: 1800-1950

Sintagmi: 'governo parlamentare', 'parlamentarismo'



'Parlamentarismo' e 'governo parlamentare' si diffondono definitivamente a partire dagli anni Ottanta dell'Ottocento. Tuttavia 'parlamentarismo' appare chiaramente molto più utilizzato di 'governo parlamentare' e ha due "picchi" di diffusione: il primo sul finire degli anni Novanta e il secondo a ridosso degli anni Venti.

Terza fase: il "peso" del linguaggio politico-costituzionale

Grafico n.10

Arco temporale: 1800-1950

Sintagmi: 'governo misto', 'governo costituzionale', 'governo rappresentativo', 'governo parlamentare', 'parlamentarismo', 'fascismo'

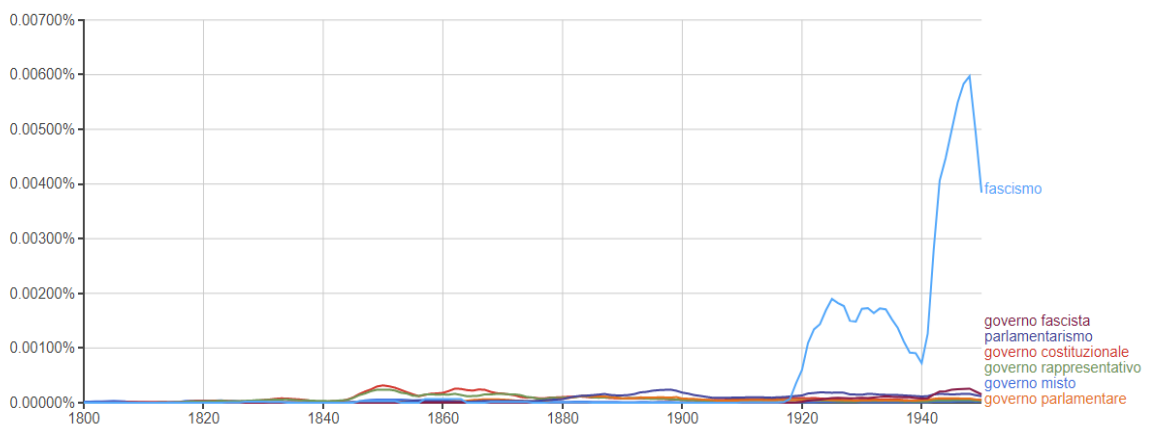
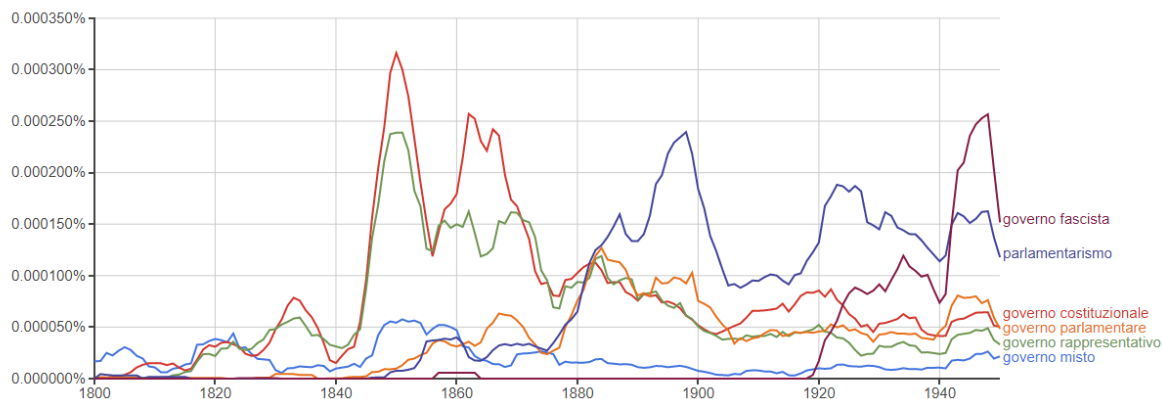


Grafico n.11

Arco temporale: 1800-1950

Sintagmi: 'governo misto', 'governo costituzionale', 'governo rappresentativo', 'governo parlamentare', 'parlamentarismo', 'governo fascista'



Nei grafici n.10 e n.11 sono inseriti i nostri sintagmi lessicali più significativi per vedere quali di essi sia il più utilizzato in assoluto.

Partendo con l'analisi del grafico n.10 i risultati visibili sono eloquenti: sebbene il sintagma 'fascismo' cominci a circolare negli anni Venti del Novecento esso è il più utilizzato in assoluto, anche perché non è un descrittore tecnico-giuridico, ma un lemma utilizzato soprattutto nel discorso comune. Le percentuali di diffusione di questo lemma sono talmente alte rispetto alle percentuali degli altri lemmi che è difficile rappresentare graficamente i nostri trend in un unico grafico: infatti 'fascismo' spicca tra gli anni Venti e gli anni Quaranta e tutti gli altri sintagmi, nonostante le differenze che intercorrono tra di loro (come abbiamo visto nei grafici precedenti), di fronte a 'fascismo' risultano tutti ugualmente schiacciati verso il basso.

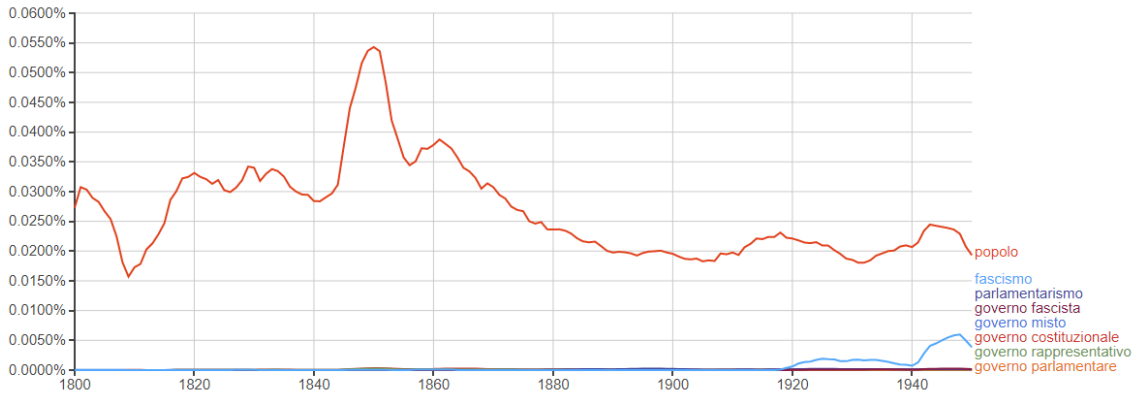
Per rendere più agevole l'analisi, nel grafico n.11 abbiamo così deciso di sostituire 'fascismo' con il sintagma 'governo fascista' in modo da confrontare sintagmi ugualmente specialistici e di un simile ordine di grandezza.

Da quest'ultimo grafico emerge chiaramente che i lessici più utilizzati per descrivere la forma di governo italiana tra Ottocento e Novecento sono essenzialmente tre: a metà Ottocento il sintagma egemone sembra essere 'governo costituzionale' che ha i suoi "picchi" intorno agli anni della concessione dello Statuto Albertino e all'Unità italiana; tra gli anni Ottanta e il primo Novecento il sintagma più diffuso risulta 'parlamentarismo' con due "picchi" in prossimità di due momenti critici della storia italiana ovvero la "crisi di fine secolo" e l'inizio degli anni Venti; invece alla fine del nostro arco temporale è 'governo fascista' a prevalere. 'Governo parlamentare' sostanzialmente si colloca alle spalle di questi tre descrittori, anche se verso la metà del Novecento sarà affiancato da sintagmi quali 'regime parlamentare' e 'sistema parlamentare' (vedi grafico n.4).

Grafico n.12

Arco temporale: 1800-1950

Sintagmi: 'governo misto', 'governo costituzionale', 'governo rappresentativo', 'governo parlamentare', 'parlamentarismo', 'governo fascista', 'fascismo', 'popolo'



Sebbene nel corso della tesi abbiamo visto come sia aumentato l'utilizzo di numerosi lemmi-concetto, oppure come taluni sintagmi subiscano mutamenti semantici significativi, vorrei comunque ricordare che il lessico politico-costituzionale, ed in particolar modo i vettori linguistici con cui vengono indicate le forme politiche, costituisce solo una piccola porzione dell'intero vocabolario italiano.

Infatti se confrontiamo i nostri sintagmi più significativi, spesso emblemi del cambiamento nel discorso politico, con parole molto più comuni nella nostra lingua, come 'popolo' (scelta del tutto arbitrariamente), ci rendiamo conto di come l'utilizzo di quest'ultima sia nettamente superiore rispetto a tutti gli altri (anche rispetto a 'fascismo'). In conclusione il lessico politico-costituzionale inquadra comunque una "nicchia" rispetto al vocabolario italiano, in quanto si tratta di un linguaggio comunque molto specialistico.

Fonti

AA. VV., *Illuministi Italiani*, Milano, Napoli, Ricciardi, 1958-1965, 7 voll.

A. Agresti, *La forma di governo nello Stato fascista*, Roma, Editore "Lo Stato Corporativo", 1936.

L. Albertini, *Vent'anni di vita politica*, Bologna, 1951, 2 voll.

Altre cose a posto, in «Il popolo d'Italia», 2 ottobre 1925.

G. Ambrosini, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 14 (1922), parte 1, pag. 187-200.

G. Ambrosini, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze, La Voce, 1921.

F. Ambrosoli, *Salviamo il Parlamento! In risposta all'opuscolo di Scipio Sighele: Contro il parlamentarismo*, Milano, Treves, 1895.

G. Amendola, *Cavour e Pansoja*, in «Il Mondo», 28 giugno 1923.

Anonimo Veneziano, *Dissertazione sul programma dell'amministrazione generale di stato di Milano: qual sia tra i governi liberi quello che convenga all'Italia*, [1796-1797], in *Alle origini del risorgimento: i testi di un "celebre" concorso (1796)*, a cura di A. Saitta, Roma, Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea, 1964, vol. III, pag. 266 e sgg.

Anonimo, *Il parlamentarismo*, in «La civiltà cattolica», 35 (1884), pag. 385-395.

T. Arabia, *La nuova Italia e la sua costituzione*, Napoli, Starita, 1872.

T. Arabia, *Trattato di diritto costituzionale e amministrativo*, Napoli, C. Poerio, 1878.

G. Arangio Ruiz, *Governo parlamentare o governo costituzionale?*, in «Il Filangieri», 24 (1899), n.8, pag. 481-494.

G. Arangio Ruiz, *Intono alla rappresentanza di diritto pubblico*, in *Studi giuridici in onore di Carlo Fadda pel 25. anno del suo insegnamento*, Napoli, Pirro, 1906, vol. 4, pag. 99-117.

G. Arangio Ruiz, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Milano, Torino, Roma, Fratelli Bocca Editori, 1913.

G. Arangio Ruiz, *Storia costituzionale del Regno di Italia (1848-1898)*, Firenze, Civelli, 1898.

G. Arcoleo, *Diritto Costituzionale. Dottrina e storia*, Napoli, Bideri, 1903¹; indi Jovene, 1904², 1907³, quest'ultima poi in Id., *Le Opere di Giorgio Arcoleo*, vol. III.

G. Arcoleo, *Diritto Costituzionale*, [1907], in *Le Opere di Giorgio Arcoleo*, a cura di G. Paulucci di Calboli e A. Casulli, vol. III, Milano Mondadori, 1935.

G. Arcoleo, *Discorsi parlamentari*, a cura dell'Archivio Storico del Senato della Repubblica, con prefazione di M. Pera e saggio introduttivo di T. E. Frosini, Bologna, Il Mulino, 2005.

G. Arcoleo, *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, Napoli, Jovene, 1881.

Aristotele, *Politica*, [IV secolo a.C.], Milano, BUR Classici greci e latini, 2013.

I. Artom, *Introduzione a R. Von Gneist, Lo Stato secondo il diritto, ossia la giustizia nell'amministrazione politica*, Bologna, Zanichelli, 1884.

Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di lunedì 9 settembre 1946*, pag. 13-22.

Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di sabato 27 luglio 1946*, pag. 5-18.

Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di lunedì 29 luglio 1946*, pag. 19-38.

Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di martedì 30 luglio 1946*, pag. 39-52.

Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di mercoledì 31 luglio 1946*, pag. 53-68.

Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di giovedì 1 agosto 1946*, pag. 69-79.

Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di mercoledì 4 settembre 1946*, pag. 97-109.

Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di giovedì 5 settembre 1946*, pag. 111-129.

Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di sabato 7 settembre 1946*, pag. 145-157.

Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, Prima Sezione, *Resoconto sommario della seduta di venerdì 20 dicembre 1946*, pag. 13-23.

Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, Prima Sezione, *Resoconto sommario della seduta di sabato 4 gennaio 1947*, seduta pomeridiana, pag. 31-40.

Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, Prima Sezione, *Resoconto sommario della seduta di martedì 7 gennaio 1947*, seduta antimeridiana, pag. 41-46.

Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, Prima Sezione, *Resoconto sommario della seduta di martedì 7 gennaio 1947*, seduta pomeridiana, pag. 47-50.

Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, Prima Sezione, *Resoconto sommario della seduta di mercoledì 8 gennaio 1947*, seduta antimeridiana, pag. 51-57.

Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, Prima Sezione, *Resoconto sommario della seduta di mercoledì 8 gennaio 1947*, seduta pomeridiana, pag. 59-65.

Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, *Relazione del Presidente della Commissione Ruini, presentata alla Presidenza dell'Assemblea Costituente il 6 febbraio 1947*, pag. 2-16.

Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, *Relazione del deputato Mortati Costantino sul potere legislativo*, pag. 183-196.

N. Avarna, *Re e parlamentarismo*, in «La Rassegna Nazionale», 74 (1893), pag. 356-390.

C. Baer, *Il discentramento ed il governo parlamentare*, in «Nuova Antologia», XVI (1871), pag. 627-653.

W. Bagehot, *La costituzione inglese*, [1867], Bologna, il Mulino, 1995.

C. Balbo, *Della monarchia Rappresentativa in Italia: saggi politici di Cesare Balbo; della politica nella presente civiltà, abbozzi del medesimo autore*, Firenze, Le Monnier, 1857.

C. Balbo, *Discours sur les avantages de la légitimité*, 1821, memoriale inedito conservato presso l'Archivio di Stato di Torino, Archivio Balbo di Vinadio, mz.49, Manoscritto in quarto, numero. 15.

F. V. Barbacovi, *Discorsi intorno ad alcune parti della scienza della legislazione*, Milano, Giovanni Silvestri, 1824.

D. Barone, *Sui rapporti fra potere esecutivo e potere legislativo*, in *Relazioni e proposte della commissione presidenziale per lo studio delle riforme costituzionali*, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, Provveditorato generale dello Stato, 1925, pag. 17-79.

G. P. Bergantini, *Voci italiane d'autori approvati dalla Crusca nel vocabolario d'essa non registrate con altre molte appartenenti per lo più ad arti e scienze che ci sono somministrate similmente da buoni autori*, Venezia, Bassaglia, 1745.

G. Bernardoni, *Elenco di alcune parole oggidì frequentemente in uso, le quali non sono ne'vocabolarj italiani*, Milano, Giovanni Bernardoni, 1812.

A. Bianco, *Parlamentarismo*, in «Rivista di Milano», 9 (1926), n.127, pag. 190-193.

P. Biscaretti di Ruffia, *Diritto Costituzionale (Lo Stato democratico Moderno)*, Napoli, Jovene, 1949, 2 voll.

L. Bissolati, *Pseudopositivismo: note all'opuscolo di S. Sighele "Contro il parlamentarismo" (I)*, in «Critica Sociale», anno V, 6, marzo 1895, pag. 87-89.

- W. Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, Dublin, Exshaw, 1766-1769, 4 voll.
- J. C. Bluntschli, *Diritto pubblico universale di Bluntschli. Prima traduzione italiana sulla quarta edizione tedesca per Giuseppe Trono*, Napoli, Tip. De Angelis, 1873-1875, 2 voll.
- G. Bocalosi, *Dell'educazione democratica da darsi al popolo italiano*, Milano, Pogliani, 1797.
- C. Boncompagni, *Della monarchia rappresentativa*, Torino, Cotta e Pavesio, 1848.
- G. B. Bonfadini, *Opuscolo politico*, Brescia, Tip. del pio istituto, 1860.
- R. Bonghi, *I partiti politici nel parlamento italiano*, in «Nuova Antologia», VII (1868), pag.5-29 e pag. 242-283.
- R. Bonghi, *Il diritto del Principe in uno Stato libero*, in «Nuova Antologia», 131 (1893), pag. 459-476.
- R. Bonghi, *L'ufficio del Principe in uno Stato libero*, in «Nuova Antologia», 122 (1893), pag. 340-355.
- R. Bonghi, *Le degenerazioni del parlamentarismo*, in «La Perseveranza», 22 (1880), n.7462, pag. 1 e sgg.; n.7466, pag. 1 e sgg., oggi in *Programmi politici e partiti*, a cura di G. Gentile, Firenze, Le Monnier, 1933, pag. 203 e sgg.
- R. Bonghi, *Una questione grossa: la decadenza del regime parlamentare*, in «Nuova Antologia», 75 (1884), pag. 482-497.
- I. Bonomi, *La democrazia*, in «Critica Sociale», anno IX, 19, novembre 1899, pag. 289-292.
- G. Briano, *Governo parlamentare o rappresentativo?*, in «La Patria», 9 novembre 1852.
- G. Briano, M. Castelli, *Piccolo catechismo costituzionale ad uso del popolo, col programma dello Statuto fondamentale delli 8 febbraio 1848*, [1848], Torino, Sebastiano Franco, 1859³.
- H. Brougham, *Filosofia politica*, Firenze, Batelli, 1850, 3 voll.
- H. Brougham, *The british Constitution*, London, Glasgow, Richard Griffin and Company, 1861.
- I. Brunelli, *Della istituzione di un Consiglio privato della Corona nel nostro regime parlamentare*, Bologna, Zanichelli, 1895.
- I. Brunelli, *Statuto, sistema parlamentare, parlamentarismo*, in «Idea liberale», aprile 1897, fascicolo 27, anno VII, ristampato in I. Brunelli, *Impressioni e note di politica e di diritto costituzionale*, Torino, UTET, 1906, pag. 96-111.
- L. Bruni, *Laudatio florentinae urbis* [1403-1404], a cura di S. U. Baldassarri, SISMEL Edizioni del Galluzzo, 2000.
- A. Brunialti, *Governo*, in «Enciclopedia Giuridica Italiana», vol. VII, parte II, Milano, Società editrice libraria, 1915, pag. 293-378.

- A. Brunialti, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, Torino, UTET, 1896.
- A. Brunialti, *Il governo parlamentare in Inghilterra ed in Italia*, in «Biblioteca di Scienze politiche», serie I, vol. III, Torino, UTET, 1886, pag. V-XCV.
- A. Brunialti, *La monarchia rappresentativa popolare in Italia*, 1879, in Id., *Le moderne evoluzioni del governo costituzionale. Saggi e letture*, Milano, Hoepli, 1881, pag. 45-93.
- A. Brunialti, *La riforma elettorale: il voto politico*, in «Nuova Antologia», XXXII (1876), pag. 600-650.
- A. Brunialti, *Le condizioni presenti del sistema rappresentativo*, in Id., *Le moderne evoluzioni del governo costituzionale. Saggi e letture*, Milano, Hoepli, 1881, pag. 1-44.
- A. Brunialti, *Le forme di governo*, in «Biblioteca di Scienze politiche», serie I, vol. II, Torino, UTET, 1886, pag. VII-CXXIX.
- J. W. Burgess, *Political Science and Comparative Constitutional Law*, Boston e Londra, Ginn & Company, 1890, 2 voll.
- L. Caissotti di Chiusano, *La riforma degli ordini rappresentativi*, in «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», 12 (1896), pag. 525-551.
- Camera dei Deputati, *Atti parlamentari. Documenti, legislatura XXVII, sessione 1924-25, n.621-A*, pag.1-5.
- F. Cammeo, *Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo. Legge e regolamento*, in *Primo trattato di diritto amministrativo*, a cura di V.E. Orlando, Milano, Stabilimento della società editrice libraria, 1907, vol. III, pag. 1-220.
- F. Capecelatro, *Manuale ad uso degli elettori*, Tipografia all'insegna del Diogene, 1848.
- R. Cardon, *Del governo nella monarchia costituzionale*, Bologna, Zanichelli, 1882.
- R. Carrè de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'état*, Paris, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1922, 2 voll.
- D. Carutti, *Dei principi del governo libero*, Torino, Società editrice italiana, 1852.
- L. Casanova, *Del diritto costituzionale. Lezioni del Prof. Ludovico Casanova, ordinate dall'avv. Cesare Cabella*, Genova, Lavagnino, 1859-1860, 2 voll.
- A. Casertano, *La riforma del sistema elettorale*, in «Nuova Antologia», 215 (1921), pag. 382-391.
- P. Castagna, *Commentario allo Statuto italiano*, Firenze, Barbera, 1865.
- P. Castagna, *Diritto Costituzionale*, Napoli, Fibreno, 1861.
- P. Castiglioni, *Della monarchia parlamentare e dei diritti e doveri del cittadino secondo lo Statuto e le leggi del Piemonte*, Milano, Guglielmini, 1859, 2 voll.

- Catechismo repubblicano ristampato in Verona a spese della società patriottica*, Verona, Dionigi Ramanzi, 1797.
- C. Cavour, *Contro i critici malevoli dello Statuto*, in «Il Risorgimento», anno I, 10 marzo 1848, n. 63, in G. Falco, *Lo Statuto albertino e la sua preparazione*, Roma, Capriotti, 1945, pag. 305-308.
- W. Cesarini Sforza, *Riforme*, in «Critica fascista», anno II, n.18, settembre 1924, pag. 613-615.
- P. Chimienti, *A proposito di riforme costituzionali: il regime parlamentare*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 16 (1924), parte 1, pag. 525-533.
- P. Chimienti, *Droit constitutionnel italien*, Paris, Giard, 1932.
- P. Chimienti, *La vita politica e la pratica del regime parlamentare*, Torino, R. Frassati e C. editori, 1897.
- A. Codacci-Pisanelli, *Legge e regolamento*, in «Scritti di diritto pubblico», Città di Castello, Lapi, 1900, pag. 4 sgg.
- N. Colajanni, *Diritto Costituzionale*, in «Rivista Repubblicana», settembre 1880, oggi in *La rivista repubblicana: politica, filosofia, scienze, lettere ed arti (1878-1881)*, Bologna, Forni, 1969, 4 voll., pag. 616-624.
- G. Compagnoni, *Elementi di diritto costituzionale democratico*, Venezia, Antonio Curti, 1797.
- G. Compagnoni, *Il vocabolario democratico*, in «Monitore Cisalpino», 18 maggio - 22 agosto 1798, oggi in *I giornali giacobini italiani*, a cura di R. De Felice, Milano, Feltrinelli, 1962.
- B. Constant, *Corso di politica costituzionale del signor Beniamino Constant*, Napoli, Gabinetto letterario al largo del Gesù nuovo, 1820, 2 voll.
- B. Constant, *La libertà degli antichi, paragonata a quella dei moderni*, [1819], a cura di G. Paoletti, Torino, Einaudi, 2005.
- B. Constant, *Principi di Politica* [1815], a cura di U. Cerroni, Roma, Editori Riuniti, 1970.
- F. P. Contuzzi, *Diritto Costituzionale*, Milano, Hoepli, 1888.
- N. Cortese, a cura di, *I partiti e l'educazione nella nuova Italia*, Torino, Einaudi, 1970.
- Cose a posto*, il «Il popolo d'Italia», 1 ottobre 1925.
- P. Coselli, *Saggio critico dei principi e delle conseguenze della rivoluzione italiana*, Bologna, Tipografia Pont. Mareggiani, 1870.
- C. Costamagna, *Contributo alla determinazione del tipo del Governo nello Stato fascista*, in «Lo Stato», 3 (1932), pag. 161-173.
- A. Crespi, *Una nuova critica del parlamentarismo*, in «Critica sociale», anno XVII, 15, agosto 1907, pag. 236-238.

- V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in «Studi Urbinati», anno XIII (1939), pag. 55 e sgg.
- E. Crosa, *Diritto Costituzionale*, Torino, UTET, 1937.
- E. Crosa, *Sulla classificazione delle forme di governo*, in AA. VV. *Scritti in onore di Santi Romano*, Padova, Cedam, 1940, vol. 1, pag. 441-472.
- V. Cuoco, *Saggio storico sulla rivoluzione di Napoli*, Milano, Sonzogno, 1806².
- F. D'Alberti di Villanuova, *Dizionario universale critico-enciclopedico della lingua italiana*, Lucca, Marescandoli, 1797-1805.
- F. D'Alessio, *Forma e spirito della nuova Costituzione italiana*, in «Lo Stato», 1930, pag. 259-276.
- E. D'Orazio, *Fisiologia del parlamentarismo in Italia*, Torino, S.T.E.N., 1911.
- G. M. De Francesco, *Il Governo Fascista nella classificazione delle forme di governo*, in AA. VV. *Scritti in onore di Santi Romano*, Padova, Cedam, 1940, vol. 1, pag. 473-492.
- G. M. De Francesco, *Leggi costituzionali fasciste e forma di governo*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 23 (1931), parte 1, pag. 553-566.
- J. L. De Lolme, *Constitution de l'Angleterre*, Amsterdam, van Harrevelt, 1771.
- G. De Montemayor, *Per lo Statuto. Memoria presentata al gruppo di competenza per la riforma costituzionale*, Vallecchi, Firenze, 1923.
- F. De Sanctis, *Fatalismo politico*, in «Il Diritto», 8 agosto 1877.
- F. De Sanctis, *L'Italia democratica*, in «Il Diritto», 7 ottobre 1877.
- F. De Sanctis, *L'Italia parlamentare*, in «Il Diritto», 24 luglio 1877.
- F. De Sanctis, *La Monarchia Nazionale*, in «Il Diritto», 5 luglio 1877.
- F. De Sanctis, *Le forze dirigenti*, in «Il Diritto», 24 gennaio 1878.
- F. De Sanctis, *Le istituzioni parlamentari*, in «Il Diritto», 9-10 settembre 1877.
- S. Della Vecchia, *Nuovo indirizzo della politica italiana all'estero*, Napoli, Stamperia del Vaglio, 1862.
- A. Di Staso, *Dello Statuto*, in «La rivoluzione liberale», 32/1923, pag. 132.
- A. V. Dicey, *Introduction to the study of the law of the constitution*, London, MacMillan and Co., 1893.
- Dizionario di Politica*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 1940, 4 voll.
- Dizionario politico nuovamente compilato ad uso della gioventù italiana*, Torino, Pomba, 1849.

- Dizionario politico popolare*, [1851], a cura di P. Trifone, Roma, Salerno editrice, 1984.
- D. Donati, *Il governo del Re nella classificazione delle forme di governo*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 25 (1933), parte 1, pag. 514-529.
- P. Duvergier de Hauranne, *Des principes du gouvernement représentatif et de leur application*, Paris, Just Tessier, 1838.
- P. Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire en France (1814-1848)*, Paris, Michel Lévy, 1857-1871, 10 voll.
- T. Erskine May, *The Constitutional History of England: since the accession of George III (1760-1860)*, Boston, Crosby and Nichols, 1863.
- C. Esposito, *La rappresentanza istituzionale*, in AA. VV. *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. I, Padova, CEDAM, pag. 301 sgg.
- C. Esposito, *Lo Stato e la Nazione italiana*, in «Archivio di diritto pubblico», 15 (1937), vol. 2, pag. 409-485.
- A. Ferraciu, *A proposito di un libro recente su la riforma costituzionale*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 1924, pag. 506-514.
- A. Ferraciu, *Cinquant'anni della Costituzione italiana: prolusione al Corso libero di Storia delle costituzioni politiche moderne, letta nella R. Università di Sassari addì 23 febbraio 1899*, Milano, Società editrice libraria, 1900.
- A. Ferraciu, *Contributo allo studio della funzione regia nel governo di gabinetto*, in «Il Filangieri» 27 (1902), pag. 1-64.
- G. Ferri, *La funzione di governo e il Gran consiglio del fascismo*, Roma, Athenaeum, 1939.
- G. Filangieri, *La Scienza della Legislazione*, [1780-1787], Filadelfia, Stamperia delle provincie Unite, 1807.
- L. Fiorentini, *Guida alla politica pel popolo italiano*, Milano, Guglielmini, 1859.
- L. Fiorentini, *Lo Statuto spiegato al popolo*, Milano, Guglielmini, 1860.
- C. Fontanelli, *Del governo rappresentativo. Discorsi d'un maestro di scuola*, Firenze, Cellini e C., 1864.
- G. Fortunato, *Il mezzogiorno e lo Stato italiano*, Bari, Laterza, 1911, 2 voll.
- M. Galdi, *Dei rapporti politico-economici fra le nazioni libere*, Milano, 1798.
- A. Genovesi, *Della Diceosina o sia della filosofia del Giusto e dell'Onesto* [1767], Milano, Società editrice de' classici italiani, 1875.
- G. Gentile, *A S.E. l'on. Benito Mussolini Presidente del Consiglio dei ministri, in Relazioni e proposte della commissione presidenziale per lo studio delle riforme costituzionali*, a cura della

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, Provveditorato generale dello Stato, 1925, pag. 3-13.

G. Gentile, *La costituzionalizzazione del Gran Consiglio del Fascismo*, in «Educazione fascista», febbraio 1928, pag. 86 e sgg.

D. Giannotti, *Della Repubblica fiorentina*, [1531], a cura di T. S. Picquet, Roma, Aracne, 2011.

A. Gigot, *Questions constitutionnelles : (1873-1878) : le trone et le prince-époux, le cabinet et la constitution / par W. E. Gladstone ; traduit de l'anglais et précédé d'une introduction par Albert Gigot*, Parigi, Librairie Germer Bailliere et C.ie, 1880.

V. Gioberti, *Del primato morale e civile degli italiani*, Bruxelles, Meline, Cans & C., 1843, 2 voll.

M. Gioia, *Dissertazione di Melchiorre Gioia sul problema quale dei governi liberi meglio convenga alla felicità dell'Italia*, [1797], Milano, s.i.t., 1831².

E. de Girardin, *Questions de montemps de 1836 à 1856*, Paris, Serriere, 1858, 12 voll.

W. E. Gladstone, *Gleanings of the past years (1875-1878). The Throne and the Prince Consort; The Cabinet and the Constitution*, in Id., *Gleanings of the past years: 1843-1878*, vol. I, London, Murray, 1879.

Gli avvenimenti d'Italia del 1860 : cronache politico-militari dall'occupazione della Sicilia in poi, Venezia, Tip. di G. Cecchini, 1860, 2 voll.

E. Grey, *Parliamentary government considered with reference to reform*, London, Richard Bentley, 1858.

F. Guicciardini, *Dialogo del Reggimento di Firenze* [1525], a cura di G. M. Anselmi e C. Varotti, Torino, Bollati Boringhieri, 1994.

F. Guizot, *Histoire des origines du Gouvernement représentatif en Europe*, Paris, Didier, 1851, 2 voll.

H. Hallam, *The constitutional history of England from the accession of Henry VII to the death of George II*, London, Murray, 1827-28, 4 voll.

A. Hamilton, J. Jay, J. Madison, *Il federalista*, [1787-1788], Bologna, il Mulino, 1997.

C. G. Hello, *Del regime costituzionale nelle sue relazioni con lo stato attuale della scienza sociale e politica*, Firenze, Pillori, 1850, 2 voll.

C. Hillebrand, *Storia dell'unità alemanna dal 1815 al 1868 (parte seconda)*, in «Nuova Antologia», IX (1868), pag. 211-256.

Il Cancellierato, in «Il Lavoro», 5 gennaio 1923.

In attesa del "Gran Consiglio Fascista". Camicie nere e camicie azzurre - Come si vorrebbe riformare la costituzione, in «La Stampa», 3 gennaio 1923.

- G. Jellinek, *La dottrina generale del diritto e dello Stato*, trad. it. di M. Petroziello, con introduzione di V.E. Orlando, Milano, Giuffrè, 1949.
- E. M. L'Aurora, *Indirizzo del cittadino L'Aurora ai rappresentanti del popolo italiano sopra l'aristocrazia ed i mali attuali dell'Italia*, [1797], in *Giacobini italiani*, a cura di D. Cantimori, R. De Felice, Bari, Laterza, vol. II, pag. 474 e sgg.
- La riforma costituzionale*, in «Corriere della sera», 10 gennaio 1923.
- La riforma costituzionale. Mettiamo i puntini sugli "i"*, in «Il Nuovo Paese», 9 gennaio 1923.
- E. Laboulaye, *Questions Constitutionnelles*, Paris, Charpentier, 1872.
- V. Lancetti, *Del governo libero più conveniente alla felicità dell'Italia*, [1796] in *Alle origini del risorgimento: i testi di un "celebre" concorso (1796)*, a cura di A. Saitta, Roma, Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea, 1964, vol. III, pag. 27 e sgg.
- C. Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e ministri*, Roma, Edizioni universitarie, 1942.
- G. Lazzeri, *Giovanni Giolitti*, Milano, Modernissima, 1919.
- G. Leibholz, *Das Wesender Repräsentation unter besonderer Berücksichtigung des Repräsentativsystems*, Berlin, De Gruyter, 1929.
- G. Lombardo Radice, *La costituente pacifica*, in «Nuovi Doveri», 30 aprile 1908.
- C. Lombroso, *L'uomo delinquente in rapporto all'antropologia, giurisprudenza e alle discipline carcerarie*, Milano, Hoepli, 1876.
- C. Lombroso, *Il delitto politico e le rivoluzioni in rapporto al diritto, all'antropologia criminale ed alla scienza di governo*, Torino, Bocca, 1890.
- F. S. Lomonaco, *L'indirizzo politico governativo smascherato dalla verità*, Cosenza, Tipografia dell'indipendenza, 1863.
- S. Longhi, *Governo fascista: "costituzionale gerarchico"*, in «Gerarchia», 10 (1930), pag. 108-117.
- S. Longhi, *Sull'ultimo decreto di stato d'assedio*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 1 (1909), pag. 137-155.
- A. Longo, *Della consuetudine come fonte del diritto pubblico (costituzionale e amministrativo)*, in «Archivio di diritto pubblico», 2 (1892) pag. 241-308 e pag. 401-436.
- L. A. Macarel, *Elementi di diritto politico*, Napoli, tipografia di Luigi Banzoli, 1848.
- T. B. MacAulay, *History of England from the accession of James II*, Boston, Phillips, 1848-1859, 4 voll.
- N. Machiavelli, *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio [1513-1518]*, in *Il Principe e Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, a cura di S. Bertelli, Milano, Feltrinelli, 1979.

N. Machiavelli, *Il Principe e altri scritti*, introduzione e commento di Gennaro Sasso, Firenze, La nuova Italia editrice, 1963.

A. Majorana, *Del parlamentarismo: mali, cause, rimedii*, Roma, Loescher, 1885.

N. Malvezzi, *Saggio sul governo costituzionale in Italia*, Bologna, Fava e Garagnani, 1876.

G. Manzoni, *Libro de Fanciulli, ovvero idee generali delle cose nelle quali devono essere ammaestrati*, Venezia, Giacomo Costantini, 1800.

G. Maranini, *La divisione dei poteri e la riforma costituzionale*, La Nuova Italia, Venezia, 1928.

A. Marazio, *Del governo parlamentare italiano*, Torino, UTET, 1904.

A. Marazio, *La Corona nel governo parlamentare d'Italia*, in «La Rassegna Nazionale», 25 (1903), pag. 361-375.

T. Marchi, *Il Capo dello Stato nel governo parlamentare*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 15 (1923), parte 1, pag. 265-289.

T. Marchi, *Lo Statuto Albertino e il suo sviluppo storico*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 18 (1926), parte 1, pag. 187-209.

A. Mario, *Il nostro ideale*, in «Rivista Repubblicana», 9 aprile 1878, oggi in *La repubblica e l'Ideale, antologia degli scritti*, a cura di P.L. Bagatin, Lendinara, 1984, pag. 101-105.

G. Matteotti, *La proporzionale nelle elezioni amministrative*, in «Critica Sociale», anno XXX, 4, febbraio 1920, pag. 53-54.

V. Mazzini, *Corso sommario di filosofia razionale*, Genova, Regia tipografia Ferrando, 1851.

V. Mazzini, *Manuale di filosofia ad uso dei licei*, Modena, Tipografia del regio stabilimento dei filippini, 1862.

G. Mazzini, *Pensieri sulla democrazia in Europa*, [1846-47], a cura di Salvo Mastellone, Milano, Feltrinelli, 1997.

G. Mazzini, *Sismondi's studies on free constitutions* [1838], in G. Mazzini, *Scritti editi ed inediti*, vol. VII, Imola, Galeati, 1913, pag. 220-291.

F. Meda, *Parlamentarismo e sistema rappresentativo*, in «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», 10 (1896), pag. 379-399.

C. Mele, *La costituzione spagnuola esaminata secondo i principij della ragione e modificata secondo le circostanze del Regno delle Due Sicilie*, Napoli, De Bonis, 1821.

V. Miceli, *Carattere giuridico del governo costituzionale, con speciale riguardo al diritto positivo italiano*, Perugia, Tip. Umbra, 1894.

V. Miceli, *Il Primo Ministro*, in «Critica fascista», 17 (1927), pag. 324-327.

- G. B. Michellini, *L'Inghilterra e le sue istituzioni*, in «Rivista contemporanea nazionale italiana», volume 37, anno 12 (1864), pag. 215-228 e 422-433.
- J. S. Mill, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, [1861], introduzione e traduzione a cura di P. Crespi, Milano, Bompiani, 1946.
- M. Minghetti, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Bologna, Zanichelli, 1881.
- L. Minguzzi, *Governo di gabinetto e governo presidenziale. Studio*, Forlì, Stabilimento tipografico G.B. Croppi, 1885.
- C. Montalcini, *Condizione politica e giuridica del Re nel regime costituzionale*, Torino, Loescher, 1881.
- C. L. Montesquieu, *Lo spirito delle leggi*, [1748], traduzione italiana di S. Cotta, Torino, Utet, 1952.
- V. Montulli, *Il Primo Ministro nel nuovo diritto italiano*, Piacenza, Tip. Edit. Porta, 1927.
- A. Morelli, *La funzione legislativa*, Bologna, Zanichelli, 1893.
- C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, Anonima romana editoriale, 1931.
- C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940.
- C. Mortati, *Sulla posizione del partito nello Stato*, in «Stato e diritto», 1941, pag. 4 sgg.
- G. Mosca, *Elementi di scienza politica*, [1896], Torino, UTET, 1982.
- G. Mosca, *Intorno al parlamentarismo*, Roma, Tipografia tiberina, 1895; oggi ristampato in Id., *Ciò che la storia potrebbe insegnare: scritti di scienza politica*, Milano, Giuffrè, 1958, pag. 331-336.
- G. Mosca, *Le Costituzioni moderne*, Palermo, Amenta, 1887, oggi in Id., *Ciò che la storia potrebbe insegnare*, Milano, Giuffrè, 1958, pag. 445-549.
- G. Mosca, *Prerogative del Capo del Governo*, in Id., *Partiti e Sindacati nella crisi del regime parlamentare*, Bari, Laterza, 1949, pag. 277-284.
- G. Mosca, *Sopra due possibili modificazioni del sistema parlamentare in Italia*, in Id., *Questioni pratiche di diritto costituzionale*, Torino, Bocca, 1898, pag. 79 e sgg., oggi ristampato col titolo *Di due possibili modificazioni del sistema parlamentare in Italia*, in Id., *Ciò che la storia potrebbe insegnare*, Milano, Giuffrè, 1958, pag. 337-352.
- G. Mosca, *Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare: studi storici e sociali*, Palermo, Tipografia dello Statuto, 1884.
- G. Mosca, *Teorica dei governi e governo parlamentare*, [1884-1926], a cura di G. Sola, Torino, UTET, 1982.

- B. Mussolini, *Il tempo del bastone e della carota. Storia di un anno (Ottobre 1942-Settembre 1943)*, Mondadori, Milano, 1944.
- B. Mussolini, *Opera Omnia*, a cura di E. Susmel e D. Susmel, Firenze, La Fenice, 1956-1996, 36 voll.
- F. S. Nitti, *Il partito radicale e la nuova democrazia industriale*, Roma, Società tipografico-editrice nazionale, 1907.
- F. Nobili Vitelleschi, *Del parlamentarismo in Italia*, in «Nuova Antologia», 140 (1895), pag. 115-130.
- Non v'illudete*, in «Gazzetta del Popolo», supplemento al n.102, Torino, 29 aprile 1855.
- F. Nunziante, *La crisi del parlamentarismo*, in «La Rassegna Nazionale», 20 (1898), vol. 101, pag. 221-245.
- A. Origone, *La riforma della rappresentanza politica in Italia*, Giuffrè, Milano, 1940.
- V. E. Orlando, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in «Rivista di diritto pubblico», 3 (1895), pag. 1 sgg.
- V. E. Orlando, *Delle forme e delle forze politiche secondo H. Spencer* [1881], oggi in appendice a V.E. Orlando, *Diritto pubblico generale. Scritti vari coordinati in sistema (1881-1940)*, Milano, Giuffrè, 1940, pag. 557-578.
- V. E. Orlando, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1889.
- V. E. Orlando, *Studi Giuridici sul governo parlamentare*, in «Archivio Giuridico», 36 (1886), pag. 521-586, oggi in V. E. Orlando, *Diritto pubblico generale. Scritti vari coordinati in sistema (1881 - 1840)*, Milano, Giuffrè, 1940, pag. 345-415.
- P., *La crisi del sistema parlamentare e i partiti politici in Italia*, in «Nuova Antologia», 110 (1890), pag. 65-82.
- P. Padoa, *Intorno ai governi rappresentativi*, Genova, Mariano Cecchi editore, 1859.
- M. Pagano, *De' saggi politici. Ristampa anastatica della prima edizione (1783-1785)*, a cura di F. Lomonaco, Napoli, Fridericiana Editrice Universitaria, 2000.
- L. Palma, *Corso di diritto costituzionale*, Firenze, Pellas, 1877-78¹, 2 voll.
- L. Palma, *Corso di diritto costituzionale*, Firenze, Pellas, 1880-81², 3 voll.
- L. Palma, *Corso di diritto costituzionale, III edizione rivista e aumentata*, Firenze, Pellas. 1883-1885, 3 voll.
- L. Palma, *Il governo parlamentare alla prova*, in «Rassegna di scienze sociali e politiche» 1 (1883), pag. 13-20.

- L. Palma, *La prerogativa regia nei cambiamenti di Ministero in Italia dal 1848 al 1884*, in *Questioni costituzionali: volume complementare al Corso di diritto costituzionale*, Firenze, Pellas, 1885, pag. 61-122.
- L. Palma, *Le nuove leggi costituzionali della Francia*, in «Nuova Antologia», XXX (1875), pag. 986-1021.
- S. Panunzio, *Leggi costituzionali del regime*, Roma, Sindacato nazionale fascista avvocati e procuratori, 1932.
- S. Panunzio, *Leggi costituzionali del regime*, in *Atti del I Congresso giuridico italiano*, Vol. III, *Le Relazioni*, Mantero, Roma, 1933.
- S. Panunzio, *La legislazione rivoluzionaria*, in «La Gazzetta di Puglia», 11 dicembre 1925.
- G. Pardo, *Prefazione*, in A.L. Lowell, *Il governo inglese*, Torino, UTET, 1911.
- A. Paternostro, *Diritto Costituzionale. Teorico, patrio e comparato. Lezioni dettate nell'anno scolastico 1878-79*, Napoli, Stabilimento tipografico di Vincenzo Morano, 1879.
- A. Paternostro, *Sulla dottrina della rappresentanza proporzionale delle minoranze*, Roma, Tipografia del Senato, 1878.
- C. Pellizzi, *Il partito nella dialettica totalitaria*, in «Civiltà fascista», marzo 1941, pag. 128 e sgg.
- T. Perassi, *Le attuali istituzioni e la bancarotta del parlamentarismo*, Pavia, Officina d'arti grafiche, 1907.
- F. Persico, *Del regime parlamentare. Note critiche*, Napoli, Tipografia della regia università, 1885.
- F. Persico, *L'organismo nello Stato moderno*, in «Atti della Reale Accademia di Scienze morali e politiche», 29 (1898), pag. 211-248.
- F. Persico, *Le rappresentanze politiche e amministrative. Considerazione e proposte*, Napoli, Marghieri 1885.
- M. Pescatore, *Teorica dello Statuto fondamentale*, in «Antologia italiana, giornale di scienze lettere ed arti», anno II (1848), tomo IV, pag. 163-175.
- P. Peverelli, *Commenti intorno allo Statuto del Regno di Sardegna*, Torino, Castellazzo e Degaudenzi, 1849.
- A. Pierantoni, *Trattato di diritto costituzionale*, Napoli, Marghieri, 1873.
- Platone, *Le leggi*, [IV secolo a.C.], Milano, Rizzoli, 2005.
- Polibio, *Storie*, [II secolo a.C.], Milano, Rizzoli, 2010.
- E. Presutti, *Istituzione di diritto costituzionale*, Napoli, L. Alvano, 1922³.

- G. Prezzolini, *La menzogna parlamentare*, in «Il Regno», 28, 5 giugno 1904, pag. 5-7, ristampato in G. Papini, G. Prezzolini, *Vecchio e nuovo nazionalismo*, Roma, Volpe, 1967, pag. 75-81.
- A. Prins, *La démocratie et le régime représentatif*, Bruxelles, Merzbach et Falk, 1884.
- Progetti*, in «Corriere della sera», 4 gennaio 1923.
- Prometeo Filodemo [L. Basso], *L'antistato*, in «La rivoluzione liberale», 2 gennaio 1925.
- R. Purpura, *Il Primo Ministro nell'ordinamento positivo italiano*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 20 (1928), parte 1, pag. 117-125.
- F. Racioppi, *Forme di Stato e forme di governo*, Roma, Società editrice Dante Alighieri, 1898.
- F. Racioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, UTET, 1901-1909, 3 voll.
- L. Raggi, *Sul fondamento giuridico del governo parlamentare in Italia*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 6 (1914), pag. 439-468.
- O. Ranelletti, *Il Gran Consiglio del fascismo e la forma di governo dello Stato italiano*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 2 (1929), pag. 320-338.
- O. Ranelletti, *Istituzioni di diritto pubblico. Il nuovo diritto pubblico italiano*, Padova, Cedam, 1935⁵.
- O. Ranelletti, *Note sul progetto di Costituzione presentato dalla Commissione dei 75 all'Assemblea Costituente*, in «Il Foro italiano», 70/IV, 1947, pag. 81-87.
- L. Ratto, *Rapporto tra i partiti politici e la rappresentanza*, in «Antologia giuridica», 7 (1894), pag. 117-140.
- Repubblica Cisalpina, *Raccolta degli ordini ed avvisi stati pubblicati dopo il cessato governo austriaco*, Milano, Veladini, 7 voll., 1796-1798.
- R. Ricci, *Parlamentarismo italiano*, in «La Rassegna Nazionale», 17 (1895), vol. 84, pag. 505-526.
- L. Ricciardelli, *Il Capo del Governo nel diritto positivo italiano*, Santa Maria Capua Vetere, Cavotta, 1926.
- K. Rieker, *Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung*, Leipzig, Hirschfeld, 1893.
- Riforma necessaria*, in «L'idea Nazionale», 10 gennaio 1923.
- C. Rinaudo, *Saggio Storico sulle origini del Governo rappresentativo nei regni di Castiglia, di Francia e d'Inghilterra*, Torino, Vincenzo Bona, 1876.
- A. Rinuccini, *Dialogus de libertate* [1479], Firenze, Olschki, 1958.
- A. Rocco, *In piena pratica rivoluzionaria*, in «Il Dovero nazionale», 11 luglio 1914, ristampato in Id., *Scritti e discorsi politici*, Milano, Giuffrè, 1938, vol. I, pag. 117-118.

- A. Rocco, *La trasformazione dello Stato*, in «Politica», LXXV (1926), pag. 28-49.
- A. Rocco, *Legge sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche*, in *Scritti e discorsi politici*, vol. III, *La formazione dello Stato fascista (1925-1934)*, pag. 869-917.
- A. Rocco, *Legge sulle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo Primo Ministro Segretario di Stato*, in *Scritti e discorsi politici*, vol. III, *La formazione dello Stato fascista (1925-1934)*, pag. 919-929.
- A. Rocco, *Ordinamento e attribuzioni del Gran Consiglio del fascismo*, in *Scritti e discorsi politici*, vol. III, *La formazione dello Stato fascista (1925-1934)*, pag. 943-954.
- A. Rocco, *Riforma della rappresentanza politica*, in *Scritti e discorsi politici*, vol. III, *La formazione dello Stato fascista (1925-1934)*, pag. 931-941.
- G. D. Romagnosi, *La Scienza delle Costituzioni*, Bastia, 1848, opera postuma.
- S. Romano, *Corso di Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1931.
- S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi, prolusione per l'a.a. 1909-1910 nella Università di Pisa*, ora in *Scritti minori*, a cura di G. Zanobini, Milano, 1950, vol. I, pag. 311-325.
- S. Romano, *Relazione riassuntiva della Commissione dei XV sui rapporti tra potere esecutivo e potere legislativo*, in *Relazioni e proposte della commissione presidenziale per lo studio delle riforme costituzionali*, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, Provveditorato generale dello Stato, 1925, pag. 199-206.
- S. Romano, *Sui decreti-legge in occasione del terremoto di Messina e Reggio*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia», 1 (1909), pag. 251-272.
- A. Romano-Catania, *Del governo parlamentare o di gabinetto*, in «Il circolo giuridico: rivista di legislazione e giurisprudenza», S.2, 12 (1881), pag. 129-159 e pag. 169-187.
- L. Rossi, *I principi fondamentali della rappresentanza giuridica*, Bologna, Fava e Garagnani, 1894.
- P. Rossi, *Lezioni di diritto costituzionale alla Sorbona*, a cura di G. Ciaurro, A. Leoncini Bartoli, G. Negri, Roma, Colombo, 1992.
- P. Rossi, *Oevres complètes de P. Rossi. Cours de droit constitutionnelle*, Paris, Librairie de Guillaumin, 1866, 4 voll.
- G. Rossignoli, *La costituzione ideale*, in «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», 30 (1902), pag. 337-349.
- V. Russo, *Pensieri Politici*, [1798], in *Giacobini Italiani*, a cura di D. Cantimori, R. De Felice, Bari, Laterza, 1956, vol. I, pag. 255 e sgg.
- G. Sabini, *La funzione legislativa e i decreti-legge*, Roma, Maglione & Strini, 1923.
- A. Salandra, *La politica nazionale e il partito liberale*, Milano, Treves, 1912.

- C. Salutati, *De Tyranno* [1400], in *Il trattato "De Tyranno" e lettere scelte*, a cura di F. Ercole, Bologna, Zanichelli, 1942.
- G. Salvemini, *Quel che «L'Unità» non può dare e quel che vuol fare*, in «L'Unità», anno 2, 18, maggio 1913, pag. 291.
- G. Saredo, *Principii di diritto costituzionale*, Parma, Grazioli, 1862-1863, 4 voll.
- G. Savonarola, *Prediche sopra Aggeo*, [1494-1495], a cura di L. Firpo, Roma, Belardetti, 1965.
- P. Sbarbaro, *Il governo rappresentativo. Conferenza di Pietro Sbarbaro, ex deputato al parlamento nazionale*, Venezia, Stab. tipo-lit. success. M. Fontana, 1892.
- O. Scalvanti, *Onnipotenza parlamentare*, in «Archivio di diritto pubblico», 6 (1896), pag. 165-183; pag. 267-296.
- C. Schanzer, *Di una nuova classificazione delle forme di governo*, in «Rivista del diritto pubblico», 1890, pag. 866-887 e 956-968.
- C. Schanzer, *Il consiglio di Stato e i regolamenti generali di pubblica amministrazione*, Roma, Soc. Ed. Laziale, 1894.
- C. Schmitt, *Verfassungslehre*, Munchen, Leipzig, Duncker & Humblot, 1928.
- A. Scialoja, *Della mancanza dei veri partiti politici in Italia e del come potrebbero sorgere*, in «Nuova Antologia», XIII (1870), 1, pag. 54-88.
- D. Sicuro, *Del Governo e delle sue varie forme in genere e della monarchia costituzionale in specie*, in «Archivio Giuridico Filippo Serafini», vol. IV (1869), pag. 118-131.
- E. J. Sieyès, *Che cosa è il terzo Stato?*, [1789], a cura di R. Martucci, Camerano, Gwynplaine, 2016.
- S. Sighele, *Contro il parlamentarismo: saggio di psicologia collettiva*, Milano, Treves, 1895.
- J. C. L. Sismondi, *Recherches sur les constitutions des peuples libre*, [1796-1801], a cura di M. Minerbi, Genève, Droz, 1965.
- J. C. L. Sismondi, *Studi intorno alle costituzioni dei popoli liberi*, Capolago, Tipografia e libreria elvetica, 1839.
- M. Solimene, *Corso di diritto costituzionale e commento sulla costituzione*, Napoli, stamperia reale, 1848, 2 voll.
- A. Solmi, *La riforma costituzionale*, Alpes, Milano, 1924.
- A. Solmi, *Vecchie e nuove legislature del Parlamento italiano*, in «Gerarchia», 12(1928), pag. 931-934.
- S. Sonnino, «*Quid Agendum?*». *Appunti di politica e di economia*, in «Nuova Antologia» 173 (1901), pag. 342-364, oggi ristampato in Id. , *Scritti e discorsi extraparlamentari*, a cura di B. F. Brown, Bari, Laterza, 1972, vol. I, pag. 679 e sgg.

- S. Sonnino, *Del Governo rappresentativo in Italia*, Roma, Tipografia eredi Botta, 1872.
- S. Sonnino, *Dove andiamo?*, in «La Rassegna Settimanale», I, 10 febbraio 1878, pag. 87-89, oggi raccolto in Id., *Scritti e discorsi extraparlamentari*, a cura di B. F. Brown, Bari, Laterza, 1972, vol. I, pag. 223 e sgg.
- S. Sonnino, *Il Parlamentarismo e la Monarchia*, in «La Rassegna Settimanale», V, 18 gennaio 1880, pag. 42-45, oggi in Id., *Scritti e discorsi extraparlamentari*, a cura di B. F. Brown, Bari, Laterza, 1972, vol. I, pag. 347 e sgg.
- S. Sonnino, *Il partito liberale e il suffragio universale*, in «Nuova Antologia», 239 (1911), pag. 305-314.
- D. Soria, *Corso Completo di diritto pubblico elementare*, Tipografia Pavesio e Soria, 1851, 3 voll.
- S. Spaventa, *Giustizia nell'amministrazione*, [1880], in Id., *Giustizia nell'amministrazione e altri scritti*, Quaderni del trentennale 1975-2005, Napoli, Istituto italiano per gli studi filosofici, pag. 17-62.
- Spectator [M. Ferraris], *Il governo dei gruppi e la collaborazione sociale*, in «Nuova Antologia», 298 (1921), pag. 175-182.
- Spectator [M. Ferraris], *La crisi e l'evoluzione delle istituzioni rappresentative*, in «Nuova Antologia», 297 (1921), pag. 173-185.
- Spectator [M. Ferraris], *La rappresentanza proporzionale e il voto alle donne nelle elezioni amministrative*, in «Nuova Antologia», 289 (1920), pag. 87-90.
- H. Spencer, *Principles of sociology*, London, Williams & Norgate, 1874-1875.
- U. Spirito, *Dall'economia liberale al corporativismo*, Messina, Principato, 1939.
- L. Sturzo, *Italia e fascismo*, Zanichelli, Bologna, 1965.
- Sul regno d'Italia. Osservazioni*, in *Documenti ufficiali relativi al nuovo regno d'Italia e all'incoronazione di Napoleone Bonaparte Imperatore dei francesi e re d'Italia*, Milano, s.e., 1805.
- A. Tamaro, *Venti anni di storia*, Roma, G. Volpe, 1972, 3 voll.
- L. I. Thjulen, *Nuovo vocabolario filosofico-democratico indispensabile per ognuno che brama intendere la nuova lingua rivoluzionaria*, 2 voll., Venezia, Francesco Andreola, 1799.
- G. Tirelli, *Quale sia il governo migliore - Dissertazione*, [1796], in *Alle origini del risorgimento: i testi di un "celebre" concorso (1796)*, a cura di A. Saitta, Roma, Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea, 1964, vol. II, pag. 201 e sgg.
- A. de Tocqueville, *L'antico regime e la rivoluzione* [1856], a cura di C. Vivanti, Torino, Einaudi, 1989.
- A. Todd, *On Parliamentary Government in England*, London, Longmans, Green and co., 1867.

- N. Tommaseo, B. Bellini, *Dizionario della lingua italiana*, Torino, UTET, 1861-1879.
- E. Tosato, *Il Capo dello Stato e il Governo*, in AA.VV., *La nuova costituzione italiana*, Roma, Editrice Studiorum, 1947, pag. 173 e sgg.
- C. Treves, *Giolitti*, in «Critica Sociale», anno IX, 12, agosto 1899, pag. 182-184.
- C. Treves, *I Modi della dittatura*, in «Critica Sociale», anno XXIII, 1, gennaio 1913, pag. 1-3.
- G. Trono, *Elementi di diritto costituzionale*, Napoli, Vallardi, 1875².
- F. Turati, *La Repubblica*, in «Critica Sociale», anno III, 22, novembre 1893, pag. 337-339.
- F. Turati, *Programma socialista della Lega socialista milanese*, in «Critica Sociale», anno I, 6, aprile 1891, pag. 90-93.
- P. Turiello, *Governo e governati in Italia*, Bologna, Zanichelli, 1889².
- P. Turiello, *Il parlamentarismo in Italia*, in «La rassegna agraria, industriale, commerciale», 2 (1893), vol. 1, pag. 567-592.
- P. Turiello, *Il secolo XIX: studio politico sociale*, Milano, Sandron, 1902, poi ristampato in *Il secolo XIX ed altri scritti di politica internazionale e coloniale*, a cura di C. Curcio, Bologna, Zanichelli, 1947.
- Un Deputato [S. Sonnino], *Torniamo allo Statuto*, in «Nuova Antologia», 151 (1897), pag. 9-28, oggi ristampato in Id., *Scritti e discorsi extraparlamentari*, a cura di B. F. Brown, Bari, Laterza, 1972, vol. I, pag. 575-597.
- G. Urtoller, *Lo Statuto fondamentale del Regno d'Italia annotato*, Cesena, Libreria editrice Gherardo Gargano, 1881, 2 voll.
- A. M. Vannucchi, *Saggio intorno alle diverse forme dei governi*, in *Dissertazioni filosofiche*, Pisa, Polloni, 1760.
- P. Vergari, *Le idee liberali ultimo rifugio dei nemici della religione e del trono*, Torino, Pic, 1821.
- A. Vismara, *Statuto fondamentale commentato e spiegato al popolo italiano*, Milano, ditta editrice F. Manini, 1875.
- Vocabolario della Crusca*, Firenze, Manni, 1729-1738, quarta edizione, 6. voll.
- Vocabolario universale italiano*, Napoli, società tipografica Tramater, 1829 e sgg.
- A. Volpicelli, *Corporativismo e scienza del diritto*, Pisa, Pacini Mariotti, 1932.
- A. Volpicelli, *I presupposti scientifici dell'ordinamento corporativo : prime linee su di una teoria generale del diritto corporativo*, ARE, Roma, 1932.
- Volt [V. Fani Ciotti], *Programma della destra fascista*, Firenze, La Voce, 1924.
- V. Zangara, *Il Partito unico e il nuovo Stato rappresentativo in Italia e in Germania*, Bologna, Zanichelli, 1938.

- D. Zanichelli, *Del governo di Gabinetto*, Bologna, Zanichelli, 1889.
- D. Zanichelli, *Il Consiglio privato della Corona*, in «Studi senesi», vol. XIII, fasc. I-II, 1896, pag. 73-93.
- D. Zanichelli, *Il partito liberale storico in Italia*, in «Rassegna di scienze sociali e politiche», anno V (1887), vol. I, fascicolo CV.
- D. Zanichelli, *Introduzione storica allo studio del sistema parlamentare italiano*, in «Studi Senesi», 14 (1897), pag. 297-344.
- D. Zanichelli, *La costituzione italiana*, in «Rassegna di scienze sociali e politiche» 4 (1886), vol. II, poi ristampato in opuscolo.
- D. Zanichelli, *Lo Statuto e il sistema parlamentare*, in «Studi Senesi», 14 (1897), pag. 177-198.

Bibliografia

- A. Albertoni, *Governo e governabilità nel sistema politico e giuridico di Gaetano Mosca*, Milano, Giuffrè, 1983.
- G. Amato, F. Bruno, *La forma di governo italiana: dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in «Quaderni costituzionali», 1 (1981), pag. 33-85.
- N. Antonetti, *Gaspere Ambrosini e le riforme elettorali dopo la grande guerra*, in «Giornale di storia costituzionale», n.3, I semestre, 2002, pag. 1-16.
- N. Antonetti, *Gli invalidi della Costituzione: il Senato del Regno 1848-1924*, Roma, Laterza, 1992.
- A. Aquarone, *Alla ricerca dell'Italia liberale*, Firenze, Le Monnier, 2003.
- A. Aquarone, *L'Italia giolittiana*, Bologna, Il Mulino, 1988.
- A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1965.
- P.L. Ballini, a cura di, *I giuristi e la crisi dello stato liberale (1918-1925)*, Venezia, Istituto veneto di scienze, lettere ed arti, 2005.
- P.L. Ballini, *L'«ordinata libertà» di Sidney Sonnino*, in «Nuova Antologia», vol. 132/I, 1997, pag. 239-277.
- R. Balzani, F. Conti, a cura di, *Alberto Mario e la cultura democratica italiana dell'Ottocento, Atti della giornata di Studi, Forlì, 13 maggio 1983*, Bologna, Boni, 1985.
- A.M. Banti, A. Chiavistelli, L. Mannori, M. Meriggi, a cura di, *Atlante culturale del Risorgimento. Lessico del linguaggio politico dal Settecento all'unità*, GLF Editori Laterza, 2011.
- A.M. Banti, *Retoriche e idiomi: l'antiparlamentarismo nell'Italia di fine Ottocento*, in «Storica», 1 (1995), pag. 7-41.
- A. Barbera, C. Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2006⁴.
- A. Barbera, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in «Quaderni costituzionali», n.1, 2011, pag. 9-37.
- H. Baron, *La crisi del primo Rinascimento italiano*, Sansoni, Firenze, 1970.
- S. Basile, *La cultura politico-istituzionale e le esperienze «tedesche»*, in *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, a cura di U. De Siervo, Bologna, Il Mulino, 1980, vol. I pag. 45-116.
- S. Battaglia, *Grande dizionario della lingua italiana*, Torino, UTET, 1961 e sgg.
- T. Bender, *New York intellect : a history of intellectual life in New York city, from 1750 to the beginnings of our own time*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1988.
- M. Benvenuti, *Il pensiero giuridico di Carlo Costamagna nel dibattito sul metodo, diritto e Stato durante il regime fascista*, in «Nomos», 1-2/2005, pag. 17-102.

- F. Benigno, *Parole nel tempo: un lessico per pensare la storia*, Roma, Viella, 2013.
- M. Bertolissi, R. Menghelli, *Lezioni di diritto pubblico generale*, Torino, Giappichelli, 1993.
- P. Biscaretti di Ruffia, *Statuto Albertino*, in «Enciclopedia del diritto», Milano, Giuffrè, Vol. XLIII, 1990.
- I. Birocchi [et al.], a cura di, *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, Bologna, Il Mulino, 2013.
- N. Bobbio, *Governo misto*, in «Dizionario di politica», a cura di N. Bobbio, N. Matteucci, P. Pasquino, Torino, UTET, 1976.
- N. Bobbio, *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*, Torino, Giappichelli, 1976.
- C. Bon, *La voce del re. I discorsi della Corona e l'evoluzione parlamentare nel Ventennio fascista*, in «Giornale di storia costituzionale», 2007, pag. 211-231.
- S. Bonfiglio, *Forme di governo e partiti politici. Riflessi sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, Milano, Giuffrè, 1993.
- B. Bongiovanni, *Revisionismo e totalitarismo. Storie e significati*, in «Teoria politica», 1997, vol. XIII, n.1, pag. 23-54.
- L. Borsi, *Classe politica e costituzionalismo. Mosca, Arcoleo, Maranini*, Milano, Giuffrè, 2000.
- L. Borsi, *Nazione, Democrazia, Stato. Zanichelli e Arangio-Ruiz*, Milano, Giuffrè, 2009.
- L. Borsi, *Storia, Nazione, Costituzione. Palma e i preorlandiani*, Milano, Giuffrè, 2007.
- A. Briganti, *Il Parlamento nel romanzo italiano del secondo Ottocento*, Firenze, Le Monnier, 1972.
- A. Briggs, *L'età del progresso: l'Inghilterra tra il 1783 e il 1867*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- L. Briguglio, *Il federalismo repubblicano di Alberto Mario*, Padova, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, 1994.
- B.E. Brown, *American Conservatives: The Political Thought of Francis Lieber and John W. Burgess*, New York, AMS Press, 1967.
- O. Brunner, *Terra e potere : strutture pre-statali e pre-moderne nella storia costituzionale dell'Austria medievale*, Milano, Giuffrè, 1983⁴.
- O. Brunner, W. Conze, R. Koselleck, a cura di, *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur Politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Stuttgart, Klett-Cotta, 1972-1992, 8 voll.
- G. Caltagirone, *Dietroscena. L'Italia post-unitaria nei romanzi di ambiente parlamentare (1870-1900)*, Bulzoni, Roma, 1993.

- F. Cammarano, *Il modello costituzionale inglese nell'Italia liberale*, in *Le costituzioni anglosassoni e l'Europa. Riflessi e dibattito tra '800 e '900*, a cura di E. Capozzi, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002, pag. 107-120.
- F. Cammarano, *Il modello politico britannico nella cultura del moderatismo italiano di fine secolo*, in *La scienza moderata*, a cura di R. Camurri, Milano, FrancoAngeli, pag. 309-338.
- F. Cammarano, *Il trasformismo*, in «Nuova informazione bibliografica», 4 (2009), pag. 661-681.
- F. Cammarano, *Storia dell'Italia liberale*, Roma, Bari, GLF editori Laterza, 2011.
- F. Cammarano, *Tra parlamento ed esecutivo: la cultura di governo dopo l'Unità*, in *La costruzione dello Stato-nazione in Italia*, a cura di A. Roccucci, Roma, Viella, 2012, pag. 157-169.
- G. Candeloro, *La prima guerra mondiale, il dopoguerra, l'avvento del fascismo*, in *Storia dell'Italia moderna*, vol. VII, Milano, Feltrinelli, 1978.
- D. Cantimori, R. De Felice, a cura di, *Giacobini Italiani*, Bari, Laterza, 1956-1964, 2 voll.
- C. Capra, *Repubblicanesimo dei moderni e costituzionalismo illuministico: riflessioni sull'uso di nuove categorie storiografiche*, in «Società e storia», n. 100-101, 2003, pag. 355-372.
- A. Caracciolo, *Il parlamento nella formazione del regno d'Italia*, Milano, Giuffrè, 1960.
- G. Caravale, *Il modello di governo parlamentare inglese e la dottrina italiana degli ultimi decenni dell'Ottocento*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n.4, 1998, pag. 1035-1059.
- P. Caretti, D. Sorace, «Tecnica» e «politica» nel contributo dei giuristi al dibattito costituzionale, in *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, a cura di U. De Siervo, Bologna, Il Mulino, 1980, vol. I, pag. 21-41.
- P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto Regionale*, Torino, Giappichelli, 2009.
- G. Carocci, a cura di, *Il trasformismo dall'unità ad oggi*, Milano, Unicopli, 1992.
- F. Cassella, *Profili Costituzionali della rappresentanza. Percorsi storici e comparatistici*, Napoli, Jovene, 1997.
- G. Cazzetta, *Una costituzione sperimentale per una società ideale. I modelli giuridico-politici di Attilio Brunialti*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 15, 1986, pag. 307-353.
- L. Cedroni, *Democrazia in nuce: il governo misto da Platone a Bobbio*, Milano, Angeli, 2011.
- C. Cerbone, a cura di, *L'antiparlamentarismo italiano (1870-1919)*, Roma, G. Volpe ed., 1972.
- E. Cheli, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961.
- E. Cheli, *La forma di governo italiana nella prospettiva storica*, in «Rassegna parlamentare», 1998, pag. 289 sgg.

- E. Cheli, *Il problema storico della Costituente*, Napoli, Editoriale scientifica, 2008.
- G. Chiarelli, *Sovranità*, in «Nuovissimo Digesto Italiano», Torino, UTET, vol. XVII, 1970, pag. 1043-1053.
- S. Chignola, *Aspetti della ricezione della Begriffsgeschichte in Italia*, in *Storia dei concetti e filosofia politica*, a cura di S. Chignola, G. Duso, Milano, FrancoAngeli, 2008, pag. 83-122.
- S. Chignola, G. Duso, a cura di, *Storia dei concetti e filosofia politica*, Milano, FrancoAngeli, 2008.
- S. Chignola, G. Duso, a cura di, *Sui concetti giuridici e politici della Costituzione d'Europa*, Milano, FrancoAngeli, 2005.
- G. Cianferotti, *Il Pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1980.
- P. Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, Liguori Editore, 1988.
- L. Ciaurro, a cura di, *Lo Statuto Albertino illustrato dai lavori preparatori*, Roma, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1996.
- A. Coco, *François Guizot*, Napoli, Guida, 1983.
- F. Colao, *Decreti-legge nell'esperienza dello Stato liberale*, in «Democrazia e Diritto», 1981, 5, pag. 136-150.
- P. Colombo, *Con lealtà di re e con affetto di padre : Torino, 4 marzo 1848: la concessione dello Statuto albertino*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- P. Colombo, *Emmanuel Sieyès: le idee, le istituzioni*, Macerata, EUM, 2015.
- P. Colombo, *La monarchia fascista (1922-1940)*, Bologna, Il Mulino, 2010.
- P. Colombo, *Il Re d'Italia: prerogative costituzionali e potere politico della Corona (1848-1922)*, Milano, Angeli, 1999.
- P. Colombo, *Governo*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- P. Colombo, *Governo e Costituzione. La trasformazione del regime politico nelle teorie dell'età rivoluzionaria*, Milano, Giuffrè, 1993.
- L. Compagna, *Parlamentarismo antico e moderno*, Lombardi, Palermo-Siracusa, 2003, pag. 5 sgg.
- F. Conti, *L'Italia dei democratici: sinistra risorgimentale, massoneria e associazionismo fra Otto e Novecento*, Milano, FrancoAngeli, 2000.
- F. Conti, *Pietro Sbarbaro*, in «Dizionario Biografico degli italiani», di prossima pubblicazione.
- M.S. Corciulo, *La "Chambre Introuvable" e i principi del regime parlamentare (agosto 1815-settembre 1816)*, in «Nuovi studi politici», V, 1975, pag. 89-116.

- P. Costa, *La cittadinanza: un "geschichtlicher Grundbegriff"?*, in *Sui concetti giuridici e politici della Costituzione d'Europa*, a cura di S. Chignola, G. Duso, Milano, FrancoAngeli, 2005, pag. 251-262.
- P. Costa, *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana tra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1986.
- P. Costa, *Lo stato totalitario: un campo semantico nella giuspubblicistica del fascismo*, in «Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno» 28(1999), tomo 1, pag. 61-174.
- M. Cotta, D. Della Porta, L. Morlino, *Scienza politica*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- V. Criscuolo, *L'esperienza della Repubblica napoletana nel quadro del triennio rivoluzionario 1796-1798*, in *Napoli 1799 fra storia e storiografia. Atti del convegno internazionale (Napoli, 21-24 gennaio 1999)*, a cura di Anna Maria Rao, Napoli, Vivarium, 2002, pag. 241-294.
- F. Cuocolo, *Forme di Stato e forme di governo* in «Digesto delle discipline pubblicistiche», 4^a ed., VI, Torino, UTET, 1991, pag. 492 e sgg.
- E. Cuomo, *Critica e crisi del parlamentarismo (1870-1900)*, Torino, Giappichelli, 1996.
- L. D'Avack, *I nodi del potere: la teoria del governo misto nell'Inghilterra del Seicento*, Milano, Giuffrè, 1979.
- R. De felice, a cura di, *I giornali giacobini italiani*, Milano, Feltrinelli, 1962.
- R. De Felice, *Mussolini il fascista*, Torino, Einaudi, 1966-1968, 2 voll.
- R. De Felice, *Mussolini il rivoluzionario 1883-1920*, Torino, Einaudi, 1965.
- R. De felice, *Mussolini il duce*, Torino, Einaudi, 1974-1981, 2 voll.
- C. De Fiores, *Revisione costituzionale e forma di governo. Il caso dello Statuto Albertino*, in «Democrazia e Diritto», 1995, pag. 219-237.
- V. De Grazia, S. Luzzatto, a cura di, *Dizionario del fascismo*, Einaudi, Torino, 2002-2003.
- E. De Mas, *Montesquieu, Genovesi, e le edizioni italiane dello Spirito delle Leggi*, Firenze, Le Monnier, 1971.
- R. De Mattei, *Il problema della democrazia dopo l'Unità*, Roma, Istituto nazionale fascista di cultura, 1934.
- R. De Mattei, *La fortuna della formula del "governo misto" nel dottrinarismo politico italiano del Cinque e del Seicento*, Milano, Giuffrè, 1973.
- G. De Rosa, *Il partito popolare italiano*, Roma, Laterza, 1988.
- U. De Siervo, a cura di, *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Bologna, Il Mulino, 1980, 2 voll.

M. Delle Piane, *Il significato dell'antiparlamentarismo italiano nel secolo scorso*, in *Liberalismo e parlamentarismo*, Bari, Macrì, 1946, pag. 103-141.

Dizionario del liberalismo italiano, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, 2 voll.

M. Dogliani, *Indirizzo politico: riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1985.

M. Dogliani, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1973, pag. 214 e sgg.

G. Duso, *Storia concettuale come filosofia politica*, in «Filosofia politica», 1997, pag. 393-423.

M. Duverger, *Le costituzioni della Francia*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1984.

L. Elia, *Governo (forme di)*, in «Enciclopedia del Diritto», XIX, Milano, Giuffrè, 1970, pag. 634 e sgg.

M. Fabri, *Governo e sovrano nell'Italia liberale*, in «Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione», n.3, 1991, pag. 103-139.

G. Falco, *Lo Statuto albertino e la sua preparazione*, Roma, Capriotti, 1945.

P. Farneti, *La crisi della democrazia italiana e l'avvento del fascismo*, in J. Linz, P. Farneti, M.R. Lepsius, *La Caduta dei regimi democratici*, Bologna, Il Mulino, 1981.

D. Felice, *Governo misto: ricostruzione di un'idea*, Napoli, Liguori, 2011.

V. Ferrone, *I profeti dell'illuminismo. La metamorfosi della ragione nel tardo settecento italiano*, Roma, Bari, Laterza, 1989.

V. Ferrone, *La società giusta ed equa: repubblicanesimo e diritti dell'uomo in Gaetano Filangieri*, Roma, Bari, Laterza, 2003.

V. Ferrone, *Risposta a Carlo Capra*, in «Società e Storia», n. 104, 2004, pag. 401-407.

M. Fioravanti, *Costituzione, amministrazione e trasformazione dello Stato*, in AA.VV., *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Roma, Laterza, 1990, pag. 3-87;

M. Fioravanti, *Costituzione, Stato e politiche costituzionali nell'opera di Giorgio Arcoleo*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico», vol. 15, 1986, pag. 355-399.

M. Fioravanti, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della costituzione. Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana*, in M. Fioravanti, *La scienza del diritto pubblico: dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2001, vol. 2, pag. 657-797.

M. Fioravanti, *Giuristi e costituzione politica nell'Ottocento tedesco*, Milano, Giuffrè, 1979.

M. Fioravanti, *La crisi del regime liberale (1918-1925) nel giudizio della giuspubblicistica italiana*, in *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo: crisi della rappresentanza e*

riforma dello Stato nell'età dei sistemi politici di massa (1918-1925), a cura di F. Grassi Orsini e G. Quagliariello, Bologna, Il Mulino, 1996, pag. 201-208.

M. Fioravanti, *La scienza del diritto pubblico: dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2001, 2 voll.

M. Fioravanti, *Le dottrine dello Stato e della costituzione*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, a cura di R. Romanelli, Roma, Donzelli, 1995, pag. 407-457.

M. Fioravanti, *Lo Statuto e il costituzionalismo dell'età liberale*, in *La scienza del diritto pubblico: dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 821-831.

M. Fioravanti, *Potere costituente e diritto pubblico. Il caso italiano, in particolare*, in *Potere costituente e riforme costituzionali*, a cura di P. Pombeni, Bologna, Il Mulino, 1992, pag. 74 e sgg.

M. Fioravanti, *Costituzione e popolo sovrano*, Bologna, Il Mulino, 1998.

E. Flora, *Lo statuto albertino e l'avvento del regime parlamentare nel regno di Sardegna*, in «Rassegna storica del Risorgimento», 54 (1958), pag. 26-38.

T.E. Frosini, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, Giappichelli, 2008³.

T.E. Frosini, *L'antiparlamentarismo e i suoi interpreti*, in «Rassegna Parlamentare», 50 (2008), pag. 845-870.

T.E. Frosini, *Mortati e l'indirizzo politico (negli anni trenta)*, in Id., *Teoremi e problemi di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2008, pag. 363-390.

S. Furlani, *L'influenza della Costituzione e dell'ordinamento costituzionale belga del 1831 sulla stesura dello Statuto e di altri testi Istituzionali fondamentali nel Regno di Sardegna nel 1848*, in «Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari», 1986, n.2, pag. 111-201.

G. Galasso, *I giacobini meridionali*, in *La filosofia in soccorso de' governi: la cultura napoletana nel Settecento*, Napoli, Guida, 1989.

M. Galizia, a cura di, *Egidio Tosato costituzionalista e costituente*, Milano, Giuffrè, 2010.

M. Galizia, a cura di, *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 2007.

E. Garin, *L'Umanesimo italiano. Filosofia e vita civile nel Rinascimento*, Bari, 1978⁷.

E. Gentile, *Il mito dello Stato nuovo: dal radicalismo nazionale al fascismo*, Roma, GLF Editori Laterza, 1999.

E. Gentile, *Le origini dell'Italia contemporanea: l'età giolittiana*, Roma, GLF editori Laterza, 2003.

E. Gentile, *La via italiana al totalitarismo: il partito e lo Stato nel regime fascista*, Roma, NIS, 1995.

- E. Gentile, *Fascismo. Storia e interpretazione*, Roma, GLF Editori Laterza, 2002.
- E. Gentile, *Fascismo e antifascismo. I partiti italiani fra le due guerre*, Firenze, Le Monnier, 2000.
- C. Ghisalberti, *Stato nazione e costituzione nell'Italia contemporanea*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1999.
- C. Ghisalberti, *Per una storia del Dizionario di politica (1940)*, in «Clio», 26(1990), pag. 671-697.
- C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia (1848-1948)*, Laterza, Roma-Bari, 1974.
- C. Ghisalberti, *Storia delle costituzioni europee*, Torino, ERI, 1964.
- M.S. Giannini, A.C. Jemolo, *Lo Statuto Albertino*, Firenze, Sansoni, 1946.
- M. Goldoni, *La dottrina costituzionale di Sieyès*, Firenze, Firenze University Press, 2009.
- G. Graffi, S. Scalise, *Le lingue e il linguaggio. Introduzione alla linguistica*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- M. Gregorio, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2013.
- P. Grossi, *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, Giuffrè, 2007.
- F. Gui, *Governo e parlamento in Italia all'indomani di Vittorio Veneto*, in «Clio», 17, 1981, pag. 47-78.
- F. Gui, *La Classe dirigente liberale e la proporzionale*, in «Clio», 14, 1978, pag. 227-281.
- F. Gui, *Riforma delle istituzioni e partiti fra Orlando e Nitti*, in «Clio», 17, 1981, pag. 171-196.
- J.G. Gunnell, *The Descent of Political Theory: The Genealogy of an American Vocation*, Chicago, University of Chicago Press, 1993.
- F. Hartog, *Regimi di storicità. Presentismo ed esperienze del tempo*, Palermo, Sellerio, 2007.
- H. Hoffman, *Rappresentanza-rappresentazione: parola e concetto dall'antichità all'Ottocento*, Milano, Giuffrè, 2007.
- R. Koselleck, *Futuro passato: per una semantica dei tempi storici*, Genova, Marietti, 1996.
- R. Koselleck, *Il vocabolario della modernità: progresso, crisi, utopia e altre storie di concetti*, Bologna, il Mulino, 2009.
- L. Lacchè, *La lotta per il regolamento: libertà politiche, forma di governo e ostruzionismo parlamentare. Dalle riforme Bonghi al regolamento Villa del 1900*, in «Giornale di storia costituzionale», 15/1, 2008, pag. 33-52.
- L. Lacchè, *Politica e diritto: Rossi e la Monarchia di Luglio*, in *Un liberale europeo, Pellegrino Rossi (1787-1848) : atti della Giornata di studio, Macerata, 20 novembre 1998*, a cura di L. Lacchè, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 69-108.

- F. Lanchester, *Momenti e figure del diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Milano, Giuffrè, 1994.
- F. Lanchester, *Monarchia e parlamento nella giuspubblicistica italiana del primo dopoguerra*, in «Rassegna parlamentare», n.1, 2000, pag. 39-63.
- F. Lanchester, *Pensare lo Stato*, Roma, GLF Editori Laterza, 2004.
- F. Lanchester, *Rappresentanza e sistemi elettorali in Gaspare Ambrosini*, in *La figura e l'opera di Gaspare Ambrosini. Atti del Convegno Agrigento-Favara 9-10 giugno 2000*, a cura di F. Teresi, Palermo, Quattrosoli, 2001.
- F. Lanchester, *Stato (forme di)*, in «Enciclopedia del Diritto», XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, pag. 796 e sgg.
- E. Leso, *Lingua e Rivoluzione. Ricerche sul vocabolario politico italiano del triennio rivoluzionario 1796-1799*, Venezia, Istituto veneto di scienze lettere ed arti, 1991.
- L. Lettieri, *La responsabilità politica dei ministri*, in *Studi sulla costituzione*, Milano, Giuffrè, 1958.
- J.J. Linz, *Democrazia e autoritarismo. Problemi e sfide tra XX e XXI secolo*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- B.J. Loewenberg, *John William Burgess, the Scientific Method, and the Hegelian Philosophy of History*, in «The Mississippi Valley Review», vol.42, n. 3, 1955.
- G. Lucatello, *Sulla forma del governo monarchico costituzionale prevista dallo Statuto albertino*, in «Diritto e Società», 1996, n.4, pag. 583-599.
- F. Luciani, *Parlamentarismo, democrazia e rivalutazione della monarchia*, in «Rivista di storia contemporanea», 1994, volume 23, fascicolo 1, pag. 51-98.
- C.A. Madrignani, G. Bertocini, *Il Parlamento nel romanzo italiano*, in *Il Parlamento. Storia d'Italia, Annali 17*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 2001, pag. 931 sgg.
- C.A. Madrignani, *Rosso e Nero a Montecitorio. Il romanzo parlamentare nella nuova Italia (1861-1901)*, Vallecchi, Firenze, 1980.
- A.G. Manca, W. Brauneder, *L'istituzione parlamentare nel 19. secolo: una prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- A.G. Manca, *Il Sonderweg italiano al governo parlamentare*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico», 33 (2004), pag. 1285 e sgg.
- L. Mangoni, *Una crisi di fine secolo. La cultura italiana e la Francia fra Otto e Novecento*, Torino, Einaudi, 1985.
- L. Mannori, *Costituzione. Note sulla emersione del concetto nell'Italia del Settecento*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico», XLV, (2016), pag. 87-126.

- L. Mannori, *I nomi del 'governo rappresentativo' nella dottrina costituzionale italiana dal settecento al fascismo*, in *Un secolo per la costituzione, 1848-1948: concetti e parole nello svolgersi del lessico costituzionale italiano: atti del convegno, Firenze, Villa Medicea di Castello, 11 novembre 2011*, a cura di F. Bambi, Firenze, Accademia della Crusca, 2012, pag. 129-176.
- L. Mannori, *Il governo dell'opinione. Le interpretazioni dello Statuto Albertino dal 1848 all'Unità*, in «Memoria e Ricerca», n.35, settembre-dicembre 2010, pag. 83-104.
- G. Maranini, *Le origini dello Statuto Albertino*, Firenze, Vallecchi, 1926.
- G. Maranini, *Storia del potere in Italia (1848- 1967)*, Vallecchi, Firenze, 1967.
- T. Martines, *Indirizzo politico*, in «Enciclopedia del diritto», Milano, Giuffrè, vol. XXI, 1971, pag. 134-171.
- R. Martucci, *L'ossessione costituente. Forma di governo e costituzione nella rivoluzione francese (1789-1799)*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- R. Martucci, *La rivoluzione dei due Mondi. Dal Settantasei virginiano all'Ottantanove francese*, in «I viaggi di Erodoto», 1992, 16, pag. 115-143.
- R. Martucci, *Stati Uniti e Francia tra due rivoluzioni costituzionali (1776-1792)*, in «Giornale di storia costituzionale», 17/2009, pag. 45-80.
- R. Martucci, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, Carocci, 2002.
- S. Mastellone, *Sieyès e il linguaggio politico*, in «Il pensiero politico», IV, 1971, pag. 249-251.
- S. Mastellone, *Storia della democrazia in Europa*, Torino, UTET, 2004³.
- N. Matteucci, *Sovranità*, in «Dizionario di Politica», Torino, UTET, 1976, pag. 1102-1110.
- A. Mazzacane, a cura di, *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, Napoli, Liguori, 1986.
- A. Mazzacane, a cura di, *Enciclopedia e sapere scientifico: il diritto e le scienze sociali nell'Enciclopedia Giuridica Italiana*, Bologna, Il Mulino, 1990.
- F. Mazzonis, *La Monarchia nella storia dell'Italia unita. Problematiche ed esemplificazioni*, Roma, Bulzoni, 1997.
- W.M. McClay, *John W. Burgess & the Search for Cohesion in American Political Thought*, in «Polity», vol. 26, n. 1, 1993.
- G. Melis, *Fascismo (ordinamento costituzionale)*, in «Digesto delle discipline pubblicistiche», Torino, UTET, vol. VI, 1991, pag. 259-272.
- G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- M. Meriggi, *Gli stati italiani prima dell'unità. Una storia istituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2002.

- S. Merlini, *Il parlamento e la forma di governo parlamentare nel periodo statutario*, in A. G. Manca, W. Brauneder, *L'istituzione parlamentare nel 19. secolo: una prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 2000, pag. 79-94.
- B. Migliorini, *La lingua italiana nell'età napoleonica*, in *Lingua d'oggi e di ieri*, Caltanissetta-Roma, Sciascia, 1973.
- M. Missoni, *Governi, alte cariche dello Stato, alti magistrati e prefetti del Regno d'Italia*, Roma, Ministero dei beni culturali, 1989.
- C. Mortati, *Le forme di Governo. Lezioni*, Padova, CEDAM, 1973.
- C. Mozzarelli, «Un'autorità nebulosa come cirri». *Il dibattito di fine secolo sul Consiglio privato della Corona e le prerogative regie*, in «Cheiron», 25-26/1996, pag. 41-57.
- S. Mura, *Per un profilo di Antonio Ferraciu, un costituzionalista da rivalutare*, in «Giornale di storia costituzionale», n.30, II semestre, 2015, pag. 157-177.
- G. Negri, *La parabola costituzionale del fascismo*, Roma, 1982.
- S. Neri Serneri, *Partiti, Parlamento e Governo: dal liberalismo al fascismo*, in *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo: crisi della rappresentanza e riforma dello Stato nell'età dei sistemi politici di massa (1918-1925)*, a cura di G. Quagliariello, F. Grassi Orsini, Bologna, Il Mulino, 1996, pag. 263-301.
- S. Noiret, *La nuova legge elettorale e le elezioni politiche del 1919*, in «Ricerche storiche», 1986, pag. 345-405.
- S. Noiret, *Riforme elettorali e crisi dello Stato liberale. La 'proporzionale' 1918-1919*, in «Italia Contemporanea», marzo 1989, pag. 29-51.
- G. Orsina, *L'organizzazione politica nelle Camere della proporzionale (1920-1924)*, in *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo: crisi della rappresentanza e riforma dello Stato nell'età dei sistemi politici di massa (1918-1925)*, a cura di G. Quagliariello, F. Grassi Orsini, Bologna, Il Mulino, 1996, pag. 397-489.
- L. Paladin, *Fascismo (diritto costituzionale)* in «Enciclopedia del diritto», Milano, Giuffrè, vol. XVI, 1967, pag. 887-902.
- L. Paladin, *Il problema della rappresentanza nello Stato fascista*, in AA. VV., *Studi in Memoria di Carlo Esposito*, Padova, Cedam, 1972, vol. II, pag. 851-890.
- P. Pasquino, *La teoria costituzionale della "Monarchia di Luglio"*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», 2, 1988, pag. 377-400.
- P. Pasquino, *Sieyès et l'invention de la Constitution en France*, Paris, Odile Jacob, 1998.
- A. Pedio, *La cultura del totalitarismo imperfetto. Il dizionario di politica del partito nazionale fascista*, Milano, Unicopli, 2000.

- I. Pellicciari, *Tra decidere e rappresentare : la rappresentanza politica dal 19. secolo alla legge Acerbo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004.
- F. Perfetti, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Roma, Bonacci, 1991.
- G. Perticone, *Il regime parlamentare nella storia dello statuto albertino*, Roma, Edizioni dell'Ateneo, 1960.
- G. Perticone, *Parlamentarismo e antiparlamentarismo nel post-Risorgimento*, in *Scritti di storia e politica del post-Risorgimento*, Milano, Giuffrè, 1969, pag. 185-218.
- J. Petersen, *La nascita del concetto di 'Stato totalitario' in Italia*, in « Annali dell'Istituto storico italo-germanico di Trento, 1975, vol.I, pag. 143-168.
- M.T. Pichetto, *Verso un nuovo liberalismo. Le prospettive politiche e sociali di John Stuart Mill*, Milano, FrancoAngeli, 1996.
- M.S. Piretti, *La giustizia dei numeri. Il proporzionalismo nell'Italia liberale*, Bologna, Il Mulino, 1990.
- M.S. Piretti, *La rappresentanza politica. Una lettura attraverso alcune voci dell'Enciclopedia giuridica Italiana*, in *Enciclopedia e sapere scientifico. Il diritto e le scienze sociali nell'Enciclopedia Giuridica Italiana*, a cura di A. Mazzacane e P. Schiera, Bologna, il Mulino, 1987, pag. 402 e sgg.
- M.S. Piretti, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Roma, Laterza, 1996.
- A. Pizzorusso, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, Edizioni de Il foro italiano, 1978.
- J.G.A. Pocock, *Politica, linguaggio e storia*, [1983], Milano, Comunità, 1990.
- P. Pombeni, *Demagogia e tirannide: uno studio sulla forma-partito del fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1984.
- P. Pombeni, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2016.
- P. Pombeni, *Partiti e sistemi politici nella storia contemporanea (1830-1968)*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- I. Porciani, *Attilio Brunialti e la "Biblioteca di scienze politiche". Per una ricerca su intellettuali e Sato dal trasformismo all'età giolittiana*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, a cura di A. Mazzacane, Napoli, Liguori, 1986, pag. 191-229.
- P.P. Portinaro, *Sovranità*, in «Enciclopedia del pensiero politico», Roma, GLF editori Laterza, pag. 799-800.
- F. Quaglia, *Il Re dell'Italia fascista: forma di governo e costituzione nel regime dittatoriale*, Roma, Aracne, 2008.
- G. Quagliariello, a cura di, *Il partito politico nella Belle Epoque : il dibattito sulla forma-partito in Italia tra '800 e '900*, Milano, Giuffrè, 1990.

- G. Quagliariello, F. Grassi Orsini, a cura di, *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo: crisi della rappresentanza e riforma dello Stato nell'età dei sistemi politici di massa (1918-1925)*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- G. Quagliariello, *L'isola che non c'è più. Il modello inglese ed una crisi di fine secolo*, in *Les familles politiques en Europe occidentale au XIXe siècle. Actes du colloque de Rome (1er-3 décembre 1994)*, Roma, Collection de l'École française de Rome 240, 1997, pag. 41-68.
- G. Quagliariello, *La politica senza partiti: Ostrogorski e l'organizzazione della politica tra Ottocento e Novecento*, Roma, Laterza, 1993.
- F. Ratto Trabucco, *La ricerca della stabilità dell'esecutivo in assemblea costituente: il richiamo del "modello elvetico" tra parlamentarismo e presidenzialismo*, in «Il Politico», vol. 76, n.2, 2011, pag. 19-42.
- R. Reichardt, H. Lüsebrink, E. Schmitt, G. van den Heuvel, A. Hofer, a cura di, *Handbuch politisch-sozialer Grundbegriffe in Frankreich (1680-1820)*, München, R. Oldenbourg Verlag, 1985-2017, 21 voll. editi finora.
- G.U. Rescigno, *Forme di Stato e forme di Governo*, in «Enciclopedia Giuridica Treccani», XIV, Roma, 1989.
- M. Richter, *The history of political and social concepts: a critical introduction*, Oxford, New York, Oxford University Press, 1995.
- S. Rogari, *Alle origini del trasformismo: partiti e sistema politico nell'Italia liberale 1861-1914*, Roma, Laterza, 1998.
- R. Romanelli, a cura di, *Storia dello Stato italiano dall'unità a oggi*, Roma, Donzelli, 1995.
- R. Romanelli, *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bologna, Il Mulino, 1988.
- A. Romano, a cura di, *Il modello costituzionale inglese e la sua recezione nell'area mediterranea tra la fine del '700 e la prima metà dell'800*, Milano, Giuffrè, 1998.
- R. Rorty, *The linguistic turn: recent essays in philosophical method*, Chicago, London, University of Chicago Press, 1967.
- H. Rosa, *Accelerazione e alienazione. Per una teoria critica del tempo nella tarda modernità*, Torino, Einaudi, 2015.
- P. Rosanvallon, *Il popolo introvabile. Storia della rappresentanza democratica in Francia*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- P. Rosanvallon, *Le moment Guizot*, Paris, Gallimand, 1985.
- D. Ross, *The Origins of American Social Science*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- F. Rossi, *Saggio sul sistema politico dell'Italia liberale. Procedure fiduciarie e sistema dei partiti fra Otto e Novecento*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2001.

- E. Rotelli, *L'avvento della Regione in Italia*, Milano, Giuffrè, 1967.
- E. Rotelli, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri: il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia 1848-1948*, Milano, Giuffrè, 1972.
- G. Ruocco, L. Scuccimarra, *Il concetto di totalitarismo e la ricerca storica*, in «Storica», 1996, n.6, pag. 119-159.
- J. Rutter, K. Gründer, G. Gabriel, a cura di, *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, Basel, Stuttgart, Schwabe & Co., 1971-2007, 13 voll.
- G. Sabbatucci, *Il suicidio della classe dirigente liberale: la legge Acerbo 1923-1924*, in «Italia Contemporanea», 174 (1989), pag. 57-80.
- G. Sabbatucci, *Il trasformismo come sistema. Saggio sulla storia politica dell'Italia unita*, Laterza, Roma-Bari, 2003.
- G. Sabbatucci, *La crisi dello Stato liberale*, in *Storia d'Italia* vol.4, *Guerre e fascismo 1914-1943*, a cura di G. Sabbatucci, V. Vidotto, Roma, Laterza, 1998, pag. 101-167.
- A. Saitta, *Alle origini del risorgimento: i testi di un "celebre" concorso (1796)*, Roma, Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea, 1964, 3 voll.
- A. Saitta, *Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, Milano, Giuffrè, 1975.
- M. Salvadori, *Storia d'Italia e crisi di regime: saggio sulla politica italiana (1861-2000)*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- L. Salvatorelli, *Giolitti*, in «Rivista storica italiana», LXII (1950), pag. 497-532.
- G. Sartori, *Elementi di teoria politica*, Bologna, Il Mulino, 1995³.
- M. Scattola, *Storia dei concetti e storia delle discipline politiche*, in «Storia della storiografia», 2006, pag. 95-124.
- P. Schiera, *Concetti e dottrine politiche negli assetti definitivi e categoriali dello Stato moderno*, in *Sui concetti giuridici e politici della Costituzione d'Europa*, a cura di S. Chignola, G. Duso, Milano, FrancoAngeli, 2005, pag. 239 e sgg.
- I. Scotti, *Il fascismo e la Camera dei Deputati: la Costituente fascista 1922-1928*, in «Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari», 1 (1984), pag. 101-109.
- L. Scuccimarra, *La Begriffsgeschichte e le sue radici intellettuali*, in «Storica», 1998, pag. 7-99.
- L. Scuccimarra, *Modernizzazione come temporalizzazione. Storia dei concetti e mutamento epocale nella riflessione di Reinhart Koselleck*, in «Scienza & Politica», vol. XXVIII, n. 56, 2016, pag. 91-111.
- S. Sicardi, *Il regime parlamentare: Gaetano Mosca davanti ai costituzionalisti del suo tempo*, in «Politica del Diritto», n.4, 1998, pag. 559-580.

- G. Silvano, *Vivere civile e governo misto a Firenze nel primo Cinquecento*, Bologna, Patron, 1985.
- Q. Skinner, *Le origini del pensiero politico moderno*, [1978], Bologna, Il Mulino, 1989.
- G. Spadolini, *Introduzione. Il parlamento nella storia d'Italia*, in *Il Parlamento italiano 1861-1988*, Milano, Nuova CEI, 1988.
- I. Stolzi, *L'ordine corporativo: poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Milano, Giuffrè, 2007.
- D. Taranto, *La miktè politéia tra antico e moderno: dal quartum genus alla monarchia limitata*, Milano, Angeli, 2006.
- G. Tarello, *Storia della cultura giuridica moderna*, Bologna, il Mulino, 1986.
- F. Teresi, a cura di, *La figura e l'opera di Gaspare Ambrosini. Atti del Convegno Agrigento-Favara 9-10 giugno 2000*, Palermo, Quattrosoli, 2001.
- C. Tommasi, *Parlamentarismo e governo di Gabinetto nella scienza giuridica e politica del secondo Ottocento. Inghilterra, Germania, Italia*, in «Società e Storia», XIII (1990), pag. 593 e sgg.
- A. Trampus, *Storia del costituzionalismo italiano nell'età dei Lumi*, Roma, Bari, GLF Editori Laterza, 2009.
- G. Turi, *Il fascismo e il consenso degli intellettuali*, Bologna, Il Mulino, 1980.
- G. Turi, *Il mecenate, il filosofo e il gesuita: l'Enciclopedia italiana specchio della Nazione*, Bologna, il Mulino, 2002.
- C. Vano, «Edifizio della scienza nazionale». *La nascita dell'Enciclopedia giuridica italiana*, in *Enciclopedia e sapere scientifico. Il diritto e le scienze sociali nell'Enciclopedia Giuridica Italiana*, a cura di A. Mazzacane e P. Schiera, Bologna, il Mulino, 1987, pag. 15-66.
- M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di Governo*, Torino, Giappichelli, 2000.
- C.C. Weston, *English constitutional theory and the House of Lords, 1556-1832*, London, Routledge & Kegan Paul, 1965.
- C.C. Weston, R. L. Schuyler, *British constitutional History since 1832*, New York, Toronto, London, Van Nostrand Company, 1957.