

---

## Dittatura. Il potere nello stato d'eccezione

*Dictatorship. The Power in the State of Exeption*

**Pier Paolo Portinaro**

---



**Edizione digitale**

URL: <http://journals.openedition.org/tp/799>

**Editore**

Marcial Pons

**Edizione cartacea**

Data di pubblicazione: 1 giugno 2019

Paginazione: 119-137

ISSN: 0394-1248

**Notizia bibliografica digitale**

Pier Paolo Portinaro, « Dittatura. Il potere nello stato d'eccezione », *Teoria politica. Nuova serie Annali* [Online], 9 | 2019, online dal 01 avril 2020, consultato il 26 mai 2020. URL : <http://journals.openedition.org/tp/799>

---

# Dittatura. Il potere nello stato d'eccezione

Pier Paolo Portinaro\*

## Abstract

### Dictatorship. The Power in the State of Exeption

*In an age characterized by the tendency to the growing hybridization between democracies and authoritarian regimes (with the coining of the neologism «democrazia»), and in which, due to the spread of a culture of emergency, we have also returned to revive the concept of «constitutional democracy» (object of some studies in the first half of the twentieth century), it is necessary to open up the debate about dictatorship within political theory. Starting from the distinction between «commission dictatorship» and «sovereign dictatorship» (the subject of a classic book by Carl Schmitt), the article is focused on some salient passages of dictatorship in ancient Rome, in the process of formation of the modern State, and in the political thought of the republican tradition, to conclude on the problematic aspects of the current revival of the concept.*

**Keywords:** Commissioner Dictatorship. Sovereign Dictatorship. Constitutional Dictatorship. Emergency Government. Caesarism. Totalitarianism.

## 1. Prolegomeni alla teoria della dittatura

Come tutti i termini politici, anche «dittatura» è soggetto a molteplici accezioni: una più ristretta e tecnica, altre più estensive, fino all'uso metaforico che ormai ricorre di frequente nel discorso pubblico, per cui accade di sentir parlare di «dittatura del capitalismo»<sup>1</sup>, «dittatura del Pil»<sup>2</sup>, «dittatura del presente»<sup>3</sup>, «dittatura del calcolo»<sup>4</sup>, e via discorrendo fino all'onnipresente dittatura delle tecnoburocrazie europee. Va da sé che l'oggetto delle seguenti considerazioni è limitato all'accezione tecnica, che pure di per sé alberga sufficienti oscillazioni ingeneratrici di disorientamento. Infatti, come è stato acutamente osservato, già l'etimologia assegna al vocabolo «un'estensione illimitata, se “dittatore” è chiunque in qualche modo “detta”»<sup>5</sup>.

Giovanni Sartori, in un saggio apparso nel 1972, rilevava l'esiguità degli studi sul tema, ormai fagocitati da quelli sul totalitarismo<sup>6</sup>. Certo, a quella data aveva

---

\* Università di Torino, [pierpaolo.portinaro@unito.it](mailto:pierpaolo.portinaro@unito.it).

<sup>1</sup> Luttwak, 1999

<sup>2</sup> Nussbaum, 2012.

<sup>3</sup> Zagrebelsky, 2014.

<sup>4</sup> Zellini, 2018.

<sup>5</sup> Schmitt, 1975: 4.

<sup>6</sup> Sartori, 1987: 51. A rendere più acuminato questo giudizio era la contrapposizione a un saggio del suo principale antagonista di quegli anni (soprattutto in materia di teoria dei sistemi di partito, ma

preso corpo un'ampia letteratura storiografica sulle dittature, sulle modalità di conquista e consolidamento del potere da parte dei tanti dittatori di cui era costellata la storia del Novecento. Ma è vero che a definire il paradigma teorico e a orientare le ricerche primeggiava la teoria del totalitarismo, nelle due varianti di Arendt e di Friedrich<sup>7</sup>. L'attenzione per i caratteri della specie aveva lasciato nel vago la determinazione del genere. A distanza di tanti anni si potrebbe dire che le cose non sono troppo migliorate, visto che nel frattempo anche la letteratura sulla dittatura totalitaria è stata fagocitata dalle teorie biopolitiche sullo stato d'eccezione. E quasi solo di quello si parla.

In un testo rimasto incompiuto per la prematura e tragica scomparsa dell'autore, ma pubblicato, a cura di Julien Franklin, da Herbert Marcuse nel 1957, *Notes on the Theory of Dictatorship*, anche Franz Neumann esordiva così: «Per quanto possa sembrare strano non esiste alcuno studio sistematico sulla dittatura». Per poi aggiungere in nota: «Schmitt [...] è l'eccezione significativa, ma la sua analisi non è accettabile»<sup>8</sup>. Il giudizio era perfettamente comprensibile e anche parzialmente condivisibile alla luce del ruolo giocato da Schmitt nella crisi costituzionale di Weimar. E tuttavia, sotto il profilo analitico oltre che della ricostruzione storica, si può dire che il contributo di Schmitt sia meglio documentato, filologicamente più affidabile e complessivamente più «accettabile» di quello di Neumann, che tende ad affastellare troppe determinazioni restando un po' vago nella descrizione delle fattispecie<sup>9</sup>.

In quel saggio Neumann proponeva una tripartizione di tipi ideali, distinguendo dittatura «semplice», esercitata attraverso il controllo assoluto degli apparati repressivi dello Stato, dittatura «cesaristica», nella quale l'esercizio della coercizione è sostenuto dall'appoggio popolare, e dittatura «totalitaria», nella quale si aggiunge ai precedenti elementi il controllo esercitato dal partito unico su una società di massa atomizzata. Così facendo, oltre a riprendere la dottrina classica ricostruita da Schmitt, il politologo (già autore con *Behemoth* di un pionieristico studio sul regime nazionalsocialista) metteva a frutto, incrociandoli, i contributi analitici di Marx, Weber e Arendt. Possiamo anche dire che in questo lavoro sostanzialmente viene adottato, a fini di tipologizzazione, quello che Sartori definisce il criterio dell'«intensità» (nella classificazione sartoriana gli altri criteri sono quello della «finalità», dell'«origine», dell'«ideologia») <sup>10</sup>. Ma

---

non solo) e cioè Duverger, 1961, un testo in effetti piuttosto povero analiticamente (con al centro la dicotomia «dittature reazionarie» e «dittature rivoluzionarie»); ma cfr. anche Duverger, 1982. Per la teoria della dittatura totalitaria cfr. Arendt, 1999, e Friedrich, Brzezinski, 1965.

<sup>7</sup> Cfr. Arendt, 1999 e Friedrich, Brzezinski, 1965. Per un bilancio politologico di questa letteratura Linz, 2000 e Schale, Thümmel, 2015.

<sup>8</sup> Neumann, 1973: 329. Duverger, per parte sua, manifestando più che un pregiudizio ideologico una non conoscenza del testo, definiva il libro di Schmitt «più che altro un libello» (Duverger, 1961: 169).

<sup>9</sup> Avendo definito dittatura, in senso molto generale, «il governo di una persona o di un gruppo di persone che si arrogano il monopolio del potere dello stato e lo esercitano senza alcun freno», Neumann, 1973: 329, è costretto a definire la dittatura dell'antica Roma «non come una dittatura vera e propria, ma come una forma di “governo di crisi”». Va tenuto fin d'ora presente che la posizione di Neumann va letta a partire da quel dibattito sulla «dittatura costituzionale» di cui si dirà più avanti. Cfr. Friedrich, 1937 e Rossiter, 1948.

<sup>10</sup> Sartori, 1987: 76 ss. Sulla base di questi criteri Sartori perviene a costruire una tipologia che include, con ben maggiore rigore rispetto a Duverger e Neumann, almeno dieci tipi.

l'analisi della dittatura semplice (che può essere oltre che militare anche civile o può essere esercitata da un monarca assoluto) resta piuttosto generica, così come appare sommaria l'inclusione nella stessa categoria della dittatura cesaristica di figure e situazioni così eterogenee come Pisistrato, Augusto e Cola di Rienzo (eludendo il caso del bonapartismo). Quanto alla dittatura totalitaria —i cui caratteri sono definiti riprendendo per molti tratti le analisi di Arendt—, con un singolare anacronismo Neumann vi vede una prefigurazione già in Sparta e nel regime di Diocleziano. La tesi conclusiva è comunque che «la dittatura moderna tende a divenire totalitaria»<sup>11</sup>.

Ai tentativi di elaborare una teoria della dittatura l'Italia, in virtù dell'instaurazione del regime, non era rimasta, fin dagli anni Trenta, estranea<sup>12</sup>. Di Gaetano Salvemini andrebbe menzionato un importante articolo, *Democracy and Dictatorship*, apparso nel 1934 sulla rivista americana «The Harvard Graduates' Magazine» —un testo che va considerato come la prima matura formulazione ad opera di autori italiani di quella posizione che si sarebbe poi chiamata «elitismo democratico»—. La dittatura vi è definita come quel tipo di regime che impedisce con la violenza la libera competizione delle élites e nega al popolo la possibilità di esercitare un controllo sul loro operato<sup>13</sup>. Fra gli autori riconducibili al filone dell'elitismo democratico Guido Dorso per primo avrebbe messo mano in anni seguenti ad uno dei contributi più importanti (ancorché rimasto incompiuto) sul tema: come nel caso di Salvemini, l'intento non era quello di elaborare una teoria generale della dittatura (anche se qui se ne tenta, in parallelo alle pressoché coeve note di Gramsci sul «cesarismo», una genealogia a partire dal bonapartismo) ma di comprendere la novità della dittatura totalitaria<sup>14</sup>. Nel secondo dopoguerra Norberto Bobbio avrebbe a sua volta fornito un contributo non tanto alla teoria generale della dittatura ma alla chiarificazione del rapporto tra democrazia e dittatura nel quadro della questione epocale delle relazioni tra comunismo e Occidente<sup>15</sup>.

Ciò premesso, resta che il testo da cui ancor sempre è opportuno partire, per la fecondità della distinzione analitica che lo sorregge (dittatura «commissaria» e

<sup>11</sup> Neumann, 1973: 350.

<sup>12</sup> A voler tacere qui di una consuetudine che era ormai invalsa a qualificare come «dittatura» ogni svolta autoritaria all'interno di quella prassi di coalizione trasformistica inaugurata dalla Sinistra storica: cfr. Ferrero, 1924.

<sup>13</sup> Salvemini, 2007: 41 ss. Guardando alle recenti esperienze storiche e operando con concetti ancora piuttosto generali di democrazia e dittatura Salvemini insiste sulla gradualità dei trapassi dell'una nell'altra. Ma è sicuro nel diagnosticare il problema: «Il leader di una democrazia è di norma lento nel prendere le decisioni, perché si sente responsabile nei confronti del paese, e così non di rado perde delle occasioni. Questo è uno degli svantaggi della democrazia [...] Ma un'azione rapida produce spesso errori rapidi. Questo è uno degli svantaggi della dittatura. Chi invoca un dittatore non si preoccupa di soppesare lo svantaggio della lentezza democratica con il pericolo dell'agire in modo sconsiderato del dittatore» (Salvemini, 2007: 36).

<sup>14</sup> Dorso, 1955. Dorso mostra di non conoscere il libro di Schmitt, mentre la sua fonte principale è Salvatorelli, 1944.

<sup>15</sup> Bobbio, 1955: 158-159. Per un contributo analitico di teoria generale si veda invece Bobbio, 1985: 150 ss. Qui, relativamente alla dicotomia democrazia-dittatura, ormai invalsa a comprendere l'intera gamma dei regimi politici contemporanei, Bobbio ribadiva comunque le precedenti considerazioni, osservando che essa poggia su «un uso storicamente distorto del secondo termine» (da magistratura costituzionale, come nell'accezione classica, diventato sinonimo di regime tirannico).

dittatura «sovrana») e per la ricchezza del dato storico di cui è nutrito, è il libro di Carl Schmitt (un libro del 1921, dunque scritto in un clima di forti tensioni rivoluzionarie)<sup>16</sup>. Anche il giurista tedesco fornisce della dittatura una definizione generale, qualificandola come «un tipo di ordinamento che prescinde in linea di principio da un'intesa e da una consultazione con chi la deve subire e tantomeno ne attende l'approvazione», per poi articolare la sua trattazione sulla distinzione tra dittatura commissaria e sovrana: una distinzione ricavata dalla teoria dello Stato di Bodin, a cui dobbiamo infatti, non solo la sistemazione della dottrina della sovranità ma anche l'individuazione del criterio che consente di distinguere la dittatura commissaria dalla sovranità. Per lui il dittatore romano non è sovrano, proprio in quanto il suo potere è «derivato» ed esso ha soltanto una commissione da eseguire<sup>17</sup>.

L'importanza dell'apporto di Schmitt sta non solo nella chiara costruzione della dicotomia dittatura commissaria/sovrana ma nell'aver mostrato come e in che misura il processo di *state-building* risulti intessuto di entrambe queste componenti, quella della dittatura sovrana (che entro la forma monarchica non si chiama ancora così) e quella della dittatura commissaria. La storia della formazione degli Stati moderni è tutta scandita da rotture violente che configurano violazioni degli ordinamenti costituzionali preesistenti, quindi di passaggi che la dottrina classica ha concettualizzato distinguendo tra tirannia *ex defectu tituli* e tirannia *quoad exercitium*, ma che risultano anche qualificabili nei termini della dittatura sovrana come governo non-costituzionale: nel senso che il detentore del potere monarchico, il monarca, s'impadronisce del potere per usurpazione e/o lo esercita senza limiti costituzionali (Sartori, 1987: 67). Schmitt sottolinea come sia operante all'origine dello Stato moderno un «orientamento verso la dittatura» sintetizzabile in tre tratti caratterizzanti: «Razionalismo, tecnicità e primarietà dell'esecutivo»<sup>18</sup>. Di conseguenza mostra come lo Stato moderno nei secoli della sua edificazione si sia avvalso di procedure riconducibili alle modalità della dittatura commissaria. Ma, al contempo, entro il guscio di questa concezione tecnica viene articolandosi quell'idea di *plenitudo potestatis* destinata a sfociare nell'ideologia moderna dell'onnipotenza del potere costituente - di un potere cioè anteriore e superiore ai poteri costituiti<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Era il contesto a rendere Schmitt pienamente consapevole della storicità del problema: «Nella terminologia recente è costantemente considerata come caratteristica della dittatura una sospensione della democrazia che avvenga su basi democratiche; scompare di conseguenza ogni distinzione fra dittatura e cesarismo e viene meno una determinazione essenziale, cioè quella che nel seguito del libro tratteremo come carattere commissario della dittatura» (Schmitt, 1975: 5).

<sup>17</sup> Schmitt, 1975: 36. Quasi superfluo sottolineare che è già in queste pagine fondative che matura la concezione schmittiana della sovranità come potere di decisione sullo stato d'eccezione: «Chi ha il controllo dello stato di eccezione, che ha cioè il potere di stabilire quando esso si verifica e i mezzi appropriati per affrontarlo, ha perciò stesso il controllo della macchina statale» (Schmitt, 1975: 29).

<sup>18</sup> Schmitt, 1975: 24, ma anche 21: «Questa concezione tecnica ha una portata immediata sia per la nascita dello Stato moderno sia per il problema della dittatura»; e 23: ad essa «è del tutto estraneo il diritto inteso come valore autonomo, incondizionato, non subordinato a finalità concrete».

<sup>19</sup> La tesi di fondo di Schmitt ha poi trovato largo consenso nella letteratura successiva. Cfr. Bobbio, 1985: 154: «Mentre il dittatore commissario è investito del proprio potere dalla costituzione, ha cioè un potere costituito, il dittatore sovrano riceve il proprio potere da un'autoinvestitura o da un'investitura simbolicamente, ma solo simbolicamente, popolare, ed assume un potere costituente».

Va fin d'ora sottolineato come, in anni recenti, la figura della dittatura commissaria sia stata rievocata, con una certa forzatura, per analizzare il processo di «costruzione dall'alto» dell'Unione Europea. Proprio in riferimento all'*institution-building* europeo, si è sostenuto, ritroviamo il dispositivo di potere dell'amministrazione commissaria, contrassegnato dalla «dialettica tra strategia politica e quotidianità amministrativa»<sup>20</sup>. I commissari dell'Unione non sono funzionari di uno Stato che c'è già, ma «esecutori di un esperimento», per cui torna a valere qui la classica distinzione tra *officium* e *commissio*<sup>21</sup>. L'estensione delle competenze è legata alla dinamica espansiva del potere e al fatto che questa dinamica si rafforza con il crescere del peso degli ambiti su cui quelle competenze si esercitano. Ma con l'aumento delle competenze non cresce automaticamente anche la legittimità. È sulla base di considerazioni del genere che la critica populistica alle istituzioni europee, alleata a una generalizzata statofobia, ha contribuito ad alimentare il malessere (che ha ben altre cause) delle opinioni pubbliche circa lo stato dell'Unione.

## 2. Nel labirinto delle magistrature antiche

L'esame della letteratura fin qui menzionata consente già di fissare alcuni punti, che il ricorso obbligato alla storia romana come luogo fondativo dell'istituzione non fa che confermare. La dittatura è una magistratura monocratica straordinaria che svolge, sotto l'urgenza della necessità, due funzioni fondamentali: la conduzione di una guerra (*dictator rei publicae gerundae causa*) e la soffocazione di una sommossa (*dictator seditionis sedandae causa*). Il dittatore è figura dotata di poteri straordinari, risultato del venir meno della basilare distinzione fra l'*imperium domi*, vale a dire il potere esercitato entro le mura della città, e l'*imperium militiae*, cioè il comando militare esercitato all'esterno. L'esorbitanza del suo potere è tuttavia controbilanciata dalla sua temporaneità. Come ha sintetizzato Bobbio, «i caratteri della dittatura romana erano: a) stato di necessità rispetto alla legittimazione; b) pieni poteri rispetto all'estensione del comando; c) unicità del soggetto investito del comando; d) temporaneità della carica»<sup>22</sup>.

Assai più complicate appaiono le cose se dal piano delle elaborazioni teoriche e della storia delle dottrine si passa però a quello della storia delle istituzioni. Il dibattito antichistico sulla dittatura è infatti disseminato di interrogativi a cui è difficile fornire risposte certe: il profilo dell'istituto romano resta, per una molteplicità di ragioni, piuttosto enigmatico. Muovendo dai contributi fondamentali

<sup>20</sup> Puntsher Riekmann, 1996: 223.

<sup>21</sup> Cfr. ancora Schmitt, 1975: 44: «È stato Bodin il primo a sviluppare sistematicamente l'opposizione tra commissari e magistrati, intesi questi ultimi come funzionari ordinari, e a ordinare il ricco materiale raccolto sotto concetti generali della dottrina dello Stato». E qui è importante tenere presente, proprio in riferimento al processo di costruzione delle istituzioni europee, l'ambivalenza cui Schmitt fa riferimento discutendo la questione se sia maggiore o minore l'ambito di discrezionalità attribuito al commissario e all'ufficiale ordinario.

<sup>22</sup> Bobbio, 1985: 151. Analogamente Dorso, 1955: 68 ss. annoverava fra i caratteri distintivi della dittatura antica: 1) l'eccezionalità, 2) la temporaneità, 3) la costituzionalità, 4) l'eventualità, sottolineando che questi caratteri non si danno nella «dittatura politica permanente dei tempi moderni».

del *Römisches Staatsrecht* di Theodor Mommsen, per il quale, contro Livio e la sua menzione di una *lex de dictatore creando*, sull'introduzione del dittatore la tradizione è muta, e del *Römischer Staat und Staatsgedanke* di Eduard Meyer, per il quale siamo in presenza di una magistratura intessuta di anomalie («*ein Amt, das aus lauter Anomalien besteht*»)<sup>23</sup>, la storiografia antichistica ha finito per rendere sempre più aggrovigliata (a causa di fonti per lo più gravemente lacunose) la matassa dei significati, delle procedure, degli sviluppi dell'istituzione.

Controverso resta il posto che questa magistratura dell'ordinamento costituzionale romano ricopre nel panorama del governo dell'eccezione nel mondo antico (quanto pesa l'ideologia della monocraticità come residuo delle istituzioni monarchiche dell'età arcaica? Quali ascendenze negli assetti magistratuali italici? Una magistratura di origine etrusca? Oppure «un autentico ed esclusivo prodotto dello spirito romano»<sup>24</sup>. O ancora: quale rapporto tra questa magistratura e il comandante dell'esercito federale latino? quali paralleli possibili con la Grecia?). La maggior parte degli interpreti insiste soprattutto sull'unicità, accogliendo l'ipotesi che la dittatura sia stata la prima magistratura repubblicana a cui si accedeva non (solo) per qualificazione carismatica ma avendo già ricoperto la carica consolare<sup>25</sup>. Ma sui suoi profili è difficile conseguire il consenso, proprio partendo dalle fonti più autorevoli: all'interno della prima pentade Livio annovera 14 nomine, ma registra informazioni contraddittorie<sup>26</sup>. Il che ha ingenerato infinite discussioni intorno alla distinzione tra il *dictator optima lege creatus* e il *dictator immunto iure*, una figura più sbiadita rispetto alla prima; e sulla distinzione tra dittatori con competenze generali (cioè *rei gerundae causa* e *seditionis sedandae causa*) e dittatori con competenze specifiche (come il *dictator clavi figendi causa*, quello che convocava i comizi, quello che determinava i giorni festivi)<sup>27</sup>.

Al centro dei dibattiti relativi alle funzioni della magistratura, una prima questione riguarda la priorità militare o civile delle loro competenze e la loro estensione. I dittatori per lo più sono generali, procedono alla leva militare, predispongono la strategia e guidano nella battaglia. Appoggiandosi a Soltau, *Der Ursprung der Diktatur* (1914), Schmitt ad esempio argomenta che prima della dittatura di Ortensio (272 a. C.) «non vi fu alcun *dictator seditionis sedandae causa*, ma il dittatore dell'antica repubblica era semplicemente capo militare della Lega latina»<sup>28</sup>. Dionigi di Alicarnasso, nelle *Antichità romane*, collegava però la nomina di Tito Larcio, il primo dei dittatori, a lotte intestine, causate dai problemi dei debiti, mentre Livio sembra suggerire l'impossibilità di distinguere nettamente i due compiti<sup>29</sup>. Peraltro, è proprio Livio (II, 18) a insistere sul potere di disciplinamento sociale inerente alla magistratura: *magnus plebem*

<sup>23</sup> Sulla dittatura come «pretesa anomalia negativa del sistema costituzionale romano», Onida, 2017: 170 ss. Per una ricostruzione di ampio respiro si devono vedere le monografie di Hartfield, 1982 e Golden, 2013.

<sup>24</sup> Pelloso, 2017: 437

<sup>25</sup> Livio, II, 18: *Consulares legere; ita lex iubebat de dictatore creando lata*.

<sup>26</sup> Livio, II, 18, II, 21, III, 26, IV, 12-16. Cfr. Cavaggioni, 2017: 1-40.

<sup>27</sup> Pulitanò, 2017: 47.

<sup>28</sup> Schmitt, 1975: 222.

<sup>29</sup> Gabba, 1983 e Cavaggioni, 2017: 12. Per l'interpretazione della dittatura nelle *Antichità romane* v. Geuna 2017.

*metus incessit*. Con la nomina del dittatore viene meno la possibilità di appellarsi ora all'uno ora all'altro dei consoli o di far ricorso all'istituto della *provocatio ad populum*, che contemplava il diritto di ogni cittadino di fare ricorso contro le condanne decise dai magistrati chiedendo di essere sottoposto al giudizio dei comizi popolari<sup>30</sup>.

In secondo luogo si è discussa e continua a discutersi la questione se tale magistratura sia stata il prodotto di istituzione (un *made order*) oppure di semplice evoluzione (un *grown order*). A favore della prima ipotesi pesa soprattutto l'argomento della necessità di affrontare un'emergenza militare (l'istituzione della magistratura verrebbe qui a coincidere con un atto di razionalizzazione organizzativa a fronte di una minaccia concreta). A sostegno della seconda si sono confrontate soprattutto due tesi: che essa in origine sia stata uno strumento in mano all'aristocrazia patrizia contro la plebe, oppure un artificio istituzionale per contemperare gli opposti «umori» della *civitas* (il che, in entrambi i casi, rende più plausibile un'evoluzione di lungo periodo)<sup>31</sup>.

Una terza questione riguarda la continuità (nel segno della degenerazione) della magistratura dal V al I secolo: un percorso lungo il quale alcuni hanno visto nella magistratura decemvirale anche un passaggio intermedio. Dionigi presenta l'approdo alle dittature/tirannidi di Silla e Cesare come l'esito di un processo che fin dall'inizio era connotato dalla sostanziale equivalenza tra dittatura romana e tirannide greca. Molte le anomalie dopo Canne, quando ci sono addirittura due dittatori, ma anche un dittatore senza *magister equitum*, e quando si afferma la prassi di avvalersi dei pretori come comandanti militari, e soprattutto prende piede il principio della *prorogatio imperii* come strumento per garantire continuità alle operazioni belliche. Con le dittature di Mario e di Silla un'altra soglia viene varcata. Già Mommsen annoverava la dittatura di Silla non tra i poteri straordinari d'emergenza ma tra quelli straordinari costituenti: *dictator legibus scribendis et rei publicae constituendae*. A coronare lo stravolgimento sarebbero intervenute le quattro dittature di Cesare, che nel 44 a. C. arriva a ottenere il titolo di *dictator perpetuus*<sup>32</sup>. Guardando all'evoluzione della magistratura «tra l'antica dittatura repubblicana e quella di Cesare o Silla», ancora Schmitt osserva che in essa si può già intravedere l'«opposizione tra dittatura commissaria e dittatura sovrana», che non poteva però ancora catalizzare l'attenzione degli autori del XVI e XVII secolo, in quanto essi non erano «particolarmente interessati all'evoluzione dalla democrazia al cesarismo»<sup>33</sup>.

### 3. La dittatura nei teorici repubblicani

A conferire un ordine, semplificando, alla contraddittoria congerie di fatti istituzionali ereditata dal mondo antico (fonte di un inesausto processo di de-

<sup>30</sup> Procchi, 2017.

<sup>31</sup> Cfr. Pulitanò, 2017: 41-67 (che concentra l'analisi sulle prime 14 dittature, da Tito Larcio a Furio Camillo). Cfr. Irmscher, 1983: 55-75.

<sup>32</sup> Pulitanò, 2017: 59.

<sup>33</sup> Schmitt, 1975: 16.



cifrazione che si è fatto ormai quasi ossessivo) è agli albori dell'età moderna Machiavelli. Egli è il primo pensatore politico moderno a ritenere, con una certa dose di idealizzazione della vicenda romana, l'istituto antico della dittatura essenziale per la sopravvivenza delle repubbliche: «Mai fia perfetta una repubblica se con leggi sue non ha provisto a tutto e ad ogni accidente posto il rimedio e dato il modo a governarlo. E però conchiudendo dico che quelle repubbliche, le quali negli urgenti pericoli non hanno rifugio o al Dittatore o a simili autoritadi, sempre ne' gravi accidenti rovineranno»<sup>34</sup>.

In *Discorsi* I, 33-34, il Segretario fiorentino mette bene in luce, innanzitutto, come si trattasse di una magistratura dotata di poteri molto ampi, ma costituzionalmente limitata. Poteri molto ampi: creando il dittatore, si dava «potestà ad un uomo che senza alcuna consulta potesse diliberare, e senza alcuna appellagione potesse eseguire le sue deliberazioni». Poteri costituzionalmente limitati: il dittatore «non poteva fare cosa che fussi in diminuzione dello stato, come sarebbe stato torre autorità al Senato o al Popolo, disfare gli ordini vecchi della città e farne di nuovi». Siamo all'opposto dunque, per dirla con forzata ma non impropria attualizzazione, tanto di un modello di democrazia deliberativa, quanto di un modello di democrazia costituente (nell'accezione oggi propagandata dai teorici del potere costituente delle moltitudini). Per un verso, infatti, con la dittatura sono sospese le prerogative degli altri magistrati della repubblica, non sussistendo per il dittatore obbligo di concertare con questi la sua condotta; per l'altro, il dittatore non dispone del potere di alterare la costituzione vigente («disfare gli ordini vecchi della città e farne di nuovi») e neppure di emanare nuove leggi.

Quello che in particolare preme sottolineare è che la dittatura costituisce nella interpretazione di Machiavelli una misura di difesa della repubblica contro il tentativo di facoltosi cittadini di «pigliare reputazione» per «vie private» — dunque una magistratura con una valenza marcatamente antioligarchica. Netta è anche la contrapposizione dittatura/tirannide, che ha il suo correlato nella contrapposizione tra l'istituto della dittatura e quello dei decemviri<sup>35</sup>. Chiara infine l'idea che quella è una magistratura ordinaria in tempi straordinari: alle situazioni di emergenza non si deve rispondere, almeno in un contesto repubblicano, «per vie istraordinarie»<sup>36</sup>. Essendo l'incarnazione del governo delle leggi, la repubblica non deve ricorrere ai modi straordinari, perché questo equivarrebbe alla sua trasformazione in una tirannide<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> Machiavelli, 2000: I, 34. La migliore trattazione recente del tema della dittatura in Machiavelli è, a mia conoscenza, Geuna, 2017, 81-132, a cui rimando anche per l'analisi delle fonti classiche e per l'ampia bibliografia. Si veda anche Pedullà, 2007 e 2011, contro il quale peraltro Geuna argomenta in maniera convincente. Anche su questo punto, sempre meritevoli di lettura le pagine di Schmitt, 1975, 15 ss.: «Gli scrittori umanisti del Rinascimento avevano ereditato il concetto di dittatura dalla storia romana e dai suoi autori classici. I grandi filologi e studiosi dell'antichità romana raccoglievano da Cicerone, Livio, Tacito, Plutarco, Dionigi d'Alicarnasso, Svetonio, ecc. i vari passi pertinenti e si occupavano della dittatura come di un oggetto proprio della scienza dell'antichità, senza preoccuparsi di elaborare un concetto che potesse avere un significato generale per la teoria dello Stato».

<sup>35</sup> Machiavelli, 2000: I, 35.

<sup>36</sup> *Ibidem*: I, 34.

<sup>37</sup> Sul punto ancora Geuna, 2017, che richiama sulla questione Saint-Bonnet, 2001: 183-189.

A Machiavelli si rifà Spinoza in un passo del capitolo decimo del *Tractatus politicus*, dove, riferendosi a *Discorsi*, III, 1, si pone in correlazione la magistratura romana della dittatura con l'esigenza periodica di ricondurre il potere «al principio sul quale all'origine è stato istituito», per contrastarne la naturale tendenza alla corruzione. La perplessità nei confronti del ricorso a una magistratura del genere è però espressamente dichiarata dal filosofo: «chi cerca di allontanare i mali del potere, deve applicare dei rimedi che siano adatti alla sua natura e che possano essere dedotti dai suoi fondamenti, altrimenti incapperà in Scilla volendo evitare Cariddi». Per diventare poco oltre ancora più esplicito: «visto che questa potestà dittatoria è senz'altro una potestà regia, non è senza grande pericolo per la repubblica che il potere si muti in monarchico, anche se per un tempo breve quanto si vuole»<sup>38</sup>.

Anche per Rousseau<sup>39</sup> la dittatura è una magistratura repubblicana, necessaria per porre rimedio alla rigidità e alla lentezza delle procedure previste dalla legge. Rousseau individua nella storia romana le due modalità di assolvere questo compito: attraverso l'intensificazione e la centralizzazione dell'attività di governo e attraverso la vera e propria dittatura. La distinzione che troviamo è quindi quella tra un mero rafforzamento dell'esecutivo e appunto la dittatura (e in questo senso anche Rousseau potrà essere ascritto ai pionieri della democrazia costituzionale). In Rousseau si trova anche una spiegazione dell'evoluzione storica dell'istituto: nei primi tempi della repubblica il ricorso alla dittatura è frequente, il timore delle degenerazioni mitigato dall'integrità dei costumi, il pericolo dell'inflazione e della svalutazione dell'istituto grande; verso la fine della repubblica si eccede invece nella prudenza, finendo per violare la legge (Cicerone contro Catilina)<sup>40</sup>.

#### 4. Dalla dittatura commissaria alla dittatura sovrana

Con l'età moderna, nella cosiddetta *Sattelzeit*, si compie una duplice transizione: *a*) dalla dittatura commissaria alla dittatura sovrana, la quale in ultima istanza si risolve —nel concetto marxista di dittatura del proletariato— in una «forma istituzionale della rivoluzione»; *b*) dalla concezione della dittatura come istituzione salvifica alla concezione di un'istituzione mortifera, transizione quest'ultima che si compie mediata dal dibattito sul cesarismo. La dittatura acquista una valenza negativa entro un contesto democratico in cui si apprende a

<sup>38</sup> Spinoza, 1990: X, 1.

<sup>39</sup> Rousseau, 2008: IV, 6.

<sup>40</sup> Schmitt, 1975: 133-139, dopo aver evidenziato la distinzione dei due tipi di dittatura in Rousseau e colpito al cuore la sua costruzione, osservando che non si comprende come «la *volonté generale* possa autosospendersi per un caso eccezionale», e dopo aver sostenuto che il concetto di commissario «viene applicato da Rousseau al rapporto tra principe e popolo, con questa peculiarità, che ora è il principe a figurare come commissario», così conclude la sua analisi: «Il contenuto dell'attività del legislatore è diritto, ma senza forza legale, diritto privo di potenza; la dittatura è onnipotenza senza legge, potenza senza diritto. Il fatto che Rousseau non avesse consapevolezza di quest'opposizione non toglie nulla del suo significato». Si rammenti che a cogliere il passaggio a «una nuova concezione della dittatura [...] esercitata in nome del popolo, non più dunque una dittatura commissaria di riforma, bensì una dittatura rivoluzionaria sovrana» (123) è per Schmitt non Rousseau ma Mably. Cfr. Pasquino, 2013.

sostituire l'unilateralità del *dictare* con la bilateralità del consenso<sup>41</sup>. Del resto, a partire da Locke, il liberalismo non concedeva più posto al concetto di dittatura entro un discorso che aveva alla sua base non una concezione tecnica ed esecutivistica ma il «valore esclusivo del diritto»<sup>42</sup>.

Contrariamente a quanto alcune facili schematizzazioni lascino intendere, però, anche quello della transizione dalla dittatura commissaria alla dittatura sovrana è un problema storiograficamente complicato. Sul punto è indispensabile ritornare al saggio di Schmitt, che è molto dettagliato nel ricostruire questa transizione storica (anche se a distanza ormai di un secolo dalla sua stesura alcuni punti della sua trattazione necessitano di revisione)<sup>43</sup>. Già nel XVII secolo, vi si sostiene, l'uso terminologico si va «avvicinando al concetto di dittatura sovrana: il potere dittatoriale verso l'esterno ha acquisito una particolare autonomia nei confronti del mandante e non corrisponde più al carattere commissario che Bodin gli attribuiva», per cui il termine viene sempre più di frequente impiegato per indicare «un comando militare supremo, indipendente e al riparo da inframmettenze di altri organi»<sup>44</sup>. Per Schmitt è tuttavia chiaro che non può essere qualificato come dittatura lo «Stato militare», sul modello prussiano, o addirittura «ogni sistema fondato su di una rigida disciplina», e neppure quello che nella tradizione tedesca si è chiamato Stato di polizia<sup>45</sup>.

Un posto di particolare rilievo nella ricostruzione dell'ambigua vicenda moderna della dittatura ricoprono le figure di Wallenstein e Cromwell. In entrambi i casi Schmitt contesta che sia pertinente l'attribuzione del termine (nell'una o nell'altra accezione). Quanto al primo, se è vero che il conferimento del comando militare da parte dell'imperatore implicava un mandato commissario, in termini giuridici questo non configurava una dittatura, in quanto, da un lato, il comando supremo continuava ad essere formalmente detenuto dall'imperatore e, dall'altro, i pur amplissimi poteri del comandante di campo incontravano «un limite invalicabile» nei diritti dei ceti<sup>46</sup>. In quanto commissario, questa l'argomentazione schmittiana, Wallenstein non era dittatore già per il semplice fatto che l'imperatore, da cui dipendeva il suo incarico, non giunse mai alla «decisione di far valere per sé dei diritti eccezionali in virtù della propria plenipotenza»<sup>47</sup>. Si può però obiettare che, così argomentando,

<sup>41</sup> Sartori, 1987: 61-63.

<sup>42</sup> Schmitt, 1975: 49.

<sup>43</sup> Cfr. Voigt, 2013 (ma è un'immensa letteratura storiografica che qui andrebbe chiamata in causa). Va ricordato che nella sua ricostruzione del problema Schmitt attingeva al saggio di Otto Hintze, *Der Commissarius und seine Bedeutung in der allgemeinen Verwaltungsgeschichte* (1910).

<sup>44</sup> Schmitt, 1975: 87. Fra gli esempi dell'uso terminologico adottati ci sono Arumaeus, che definisce «dittatore» il principe Maurizio d'Orange, e Pufendorf, che attribuisce la qualifica a Wallenstein; «lo stesso viene detto di Cromwell quand'era Lord General».

<sup>45</sup> «E' vero che lo Stato di polizia, nel principio stesso della sua organizzazione, e cioè nel mandato amministrativo generale, possiede un elemento di tipo fondamentalmente commissario che, in questo senso, giustifica una certa affinità con la dittatura. Gli manca tuttavia ciò che conferisce all'azione dittatoria il suo contenuto specifico, e cioè l'idea di un avversario concreto, la cui eliminazione diventa dunque lo scopo specifico dell'azione» (Schmitt, 1975: 147).

<sup>46</sup> Schmitt, 1975: 92.

<sup>47</sup> Schmitt, 1975: 102. «L'imperatore, facendo leva sulla situazione di emergenza provocata dalla guerra, avrebbe certamente potuto tentare di verificare ancora una volta la propria plenipotenza e di

Schmitt stesso resta prigioniero di un formalismo giuridico che gli impedisce di cogliere come l'esercizio fattuale dei poteri attinenti alla «spada della guerra» (la sovranità militare) abbia generato, all'interno del processo moderno di *state-building*, ma in analogia con le trasformazioni attraversate dalla magistratura antica, le condizioni per la transizione alla dittatura sovrana (la cui costituzione materiale poggia, in una molteplicità di casi, più sull'esercito che su un partito politico).

Non meno controversa nella letteratura è la qualificazione del regime di Cromwell: Schmitt prende atto che la proclamazione dell'*Instrument of Government* del 16 dicembre 1653 segna una svolta in direzione della dittatura sovrana e che dopo lo scioglimento (22 gennaio 1655) del parlamento convocato in virtù dell'*Instrument* Cromwell «governò per un certo tempo con l'aiuto di undici maggiori generali, che potrebbero essere considerati come dittatori commissari». Ma insiste sul fatto che in ultima istanza Cromwell fece sempre dipendere il suo potere non dal popolo ma da Dio. «Il protettore era titolare di una missione personale e la rimozione dell'ordinamento esistente non si fondava su motivi razionali, ma rappresentava il caso eccezionale che la teoria monarcomaca definiva come il caso dell'«a Deo excitatus»»<sup>48</sup>. È innegabile tuttavia che il regime di Cromwell configuri di fatto, per l'intero arco della sua evoluzione, un caso di dittatura militare con una funzione costituente, e quindi, in ultima analisi, una prefigurazione della dittatura rivoluzionaria settecentesca a cui solo manca il ricorso al concetto di potere costituente.

È con la rivoluzione francese che il percorso verso la dittatura sovrana può dirsi compiuto. Ma anche in questo caso il passaggio è tutt'altro che lineare, anzi il raffronto delle dottrine con la prassi costituzionale porta alla luce un groviglio di problemi. A scandire l'innovazione è l'introduzione del concetto di potere costituente ad opera di Sieyès: un concetto che è il risultato della sua «ricerca del principio organizzatore non organizzabile». Detentrici del potere costituente è la nazione, «forza originaria di ogni entità statuale [...] mai autocostituentesi, ma sempre costituente altro da sé»<sup>49</sup>. Una volta evocata, questa forza originaria appare difficilmente contenibile: e se anche Sieyès mette mano a un progetto nel quale il *pouvoir constituant* genera un assetto di *pouvoirs constitués* che si limitano e si controllano reciprocamente, la vicenda storica attesta una sua vulnerabilità alla tentazione assolutistica: un potere costituito può essere facilmente indotto, in una situazione di emergenza, a considerarsi e ad agire come autentico interprete del potere costituente. Si delinea così la netta contrapposizione tra la dittatura commissaria degli antichi e la dittatura sovrana dei moderni: «la dittatura sovrana si richiama non ad una costituzione già in vigore, ma ad una

---

trasformarla da *simulacrum simulacrum* in effettiva *plenitudo potestatis*, autorizzando Wallenstein a prendere tutte le misure richieste dal caso senza riguardi per eventuali diritti che ne intralciassero l'esecuzione. Se questo fosse avvenuto, Wallenstein sarebbe stato realmente commissario d'azione e quindi dittatore (commissario). Ma è appunto quello che l'imperatore non fece, riconoscendo la legittimità delle rimostranze dei ceti contro i soprusi di Wallenstein» (92).

<sup>48</sup> Schmitt, 1975: 145 e 151.

<sup>49</sup> *Ibidem*: 154. Per questo, si precisa, «il suo rapporto giuridico con l'organo costituito non si pone mai in termini di reciprocità».

ancora da attuare»<sup>50</sup>. A partire da queste considerazioni risulta evidente che non vi è opposizione tra dittatura e democrazia, quando questa sia concepita come democrazia plebiscitaria e non come democrazia costituzionale.

A segnare la continuità tra la prassi rivoluzionaria e quella dell'assolutismo monarchico è poi il ricorso al governo per mezzo di commissari (e nel corso della rivoluzione, dittatura sovrana e dittatura commissaria finiranno per intrecciarsi fino all'indistinzione). Ma non solo di questo si tratta: l'attivazione del potere costituente richiede, nella concezione di Sieyès, che si proceda all'elezione di un'assemblea costituente, i cui membri per un verso hanno il compito di dare forma alla volontà della nazione (come liberi rappresentanti), ma per l'altro agiscono come commissari della volontà della nazione (quindi come mandatari, cioè titolari di un *mandat impératif*, di cui per altro è oscuro il contenuto)<sup>51</sup>. Ciò produce anche sul piano della teoria della rappresentanza una singolare duplicazione<sup>52</sup>. Di questa ambivalenza soffrirà, come è noto, tutta la storia a venire della democrazia.

Con la teoria marxistica della dittatura del proletariato un passo ulteriore viene compiuto, pur rimanendo nel quadro di quella dottrina della dittatura sovrana che aveva avuto il suo battesimo nella rivoluzione francese. E' ancora una volta Schmitt a ricordare, a conclusione del suo lavoro, che «la dittatura del proletariato identificato con il popolo, intesa come transizione ad un assetto economico in cui lo Stato si “estingue”, presuppone il medesimo concetto di dittatura sovrana che era alla base della teoria e della prassi della Convenzione nazionale». Ritroviamo anche qui la figura del mandato commissario (i «commissari del popolo») e la costruzione di un organo commissario che esercita la dittatura in nome del vero sovrano (il proletariato); e vi ritroviamo, trasposta su un piano di filosofia della storia, il dispositivo tipico di ogni dittatura, che opera attraverso la «separazione fra norme del diritto e norme di attuazione del diritto»<sup>53</sup>.

A differenza di quanto era nella teoria di Marx, che nelle sue annotazioni sulla Comune di Parigi teneva ben distinte dittatura del proletariato e modalità del suo esercizio (in fondo solo una forma più avanzata di democrazia rappre-

<sup>50</sup> *Ibidem*: 149. Cfr. 158: «Il dittatore commissario è incondizionato commissario d'azione di un *pouvoir constitué*, la dittatura sovrana è commissione d'azione di un *pouvoir constituant*». Sul «sistema di governo e di amministrazione commissaria» sviluppatosi nel corso della rivoluzione: 163 ss.

<sup>51</sup> *Ibidem*: 155: «Ne scaturisce un curioso rapporto con il potere assoluto della volontà costituente. Anche se la volontà del popolo è in sé priva di un contenuto determinato, ma si specifica soltanto attraverso la rappresentanza, resta ugualmente valido il principio che il rappresentante ha rispetto ad essa una assoluta dipendenza in quanto commissario, nel senso pregnante del termine».

<sup>52</sup> *Ibidem*: 156-157: «I rappresentanti straordinari, quelli cioè che esercitano immediatamente il *pouvoir constituant*, possono avere qualsiasi potestà al contrario dei rappresentanti ordinari. L'esercizio del *pouvoir constituant* dev'essere qui costantemente mantenuto distinto dalla sua sostanza; nel caso contrario, il *pouvoir constituant* si troverebbe ad essere costituito nella persona dei suoi rappresentanti». Sulla «dittatura dei rappresentanti, una dittatura commissaria nel quadro della dittatura sovrana della Convenzione nazionale», ivi: 174.

<sup>53</sup> *Ibidem*: 9. «L'azione del dittatore ha la funzione di creare uno stato di cose che consenta l'applicazione del diritto; ogni norma suppone infatti una situazione normale, che rappresenta quel *medium* omogeneo che solo può consentire alla norma di avere vigore [...] così la costituzione può essere sospesa senza cessare, con ciò, di rimanere in vigore, perché la sospensione significa unicamente una *eccezione concreta*» (ivi: 149).

sentativa, fondata sul mandato imperativo), la dittatura totalitaria dei soviet si caratterizza per essere insieme dittatura del proletariato, dominio di una classe emancipatrice sulle classi sfruttatrici, e dittatura del partito, di un dittatore collettivo/collegiale<sup>54</sup>. Anzi: si caratterizza per essere, almeno per quanto concerne l'età staliniana, una tripla dittatura, di una classe, di un partito, di una persona (cui possono essere attribuiti alcuni tratti tipici del tiranno o del despota). Sulla «personalizzazione del potere» come elemento caratterizzante questo tipo di dittatura insiste particolarmente Sartori: una personalizzazione che, in virtù della sua qualificazione carismatica e antilegalistica, rende problematica, a differenza che nell'assolutismo monarchico, la successione. Nella dittatura esplose la contraddizione tra principio assolutistico e principio repubblicano: «Un assolutismo repubblicano non può —in quanto assolutismo— “eleggere” il nuovo dittatore; ma non lo può nemmeno “ereditare” in ragione del principio repubblicano»<sup>55</sup>.

A portare all'estremo la personalizzazione della dittatura sovrana saranno però le dittature totalitarie di destra, come già è evidente in quell'esperimento di «totalitarismo imperfetto» (De Felice) o «totalitarismo interrotto» (Linz) che è il fascismo italiano, ma soprattutto come trova realizzazione nel *Führertum* nazionalsocialista. In questi casi la dittatura deponesse la maschera del mandato commissario per mostrare il volto di un regime tirannico potenziato dall'organizzazione totalitaria nella sua ferocia. Il dittatore avoca a sé il diritto non già di sospendere ma di svuotare di contenuto e di stravolgere la preesistente costituzione, sostituendo ad essa un apparato di organi esecutivi sottomessi alla volontà discrezionale del dittatore sovrano.

## 5. I poteri d'emergenza tra democrazia e dittatura

A partire dalla riflessione sulle esperienze costituzionali di Weimar (dove non tardò a porsi il problema dell'applicazione dell'art. 48 della *Weimarer Reichsverfassung*, generando un ampio dibattito teorico), il tema della dittatura commissaria si è riproposto in relazione alla legislazione d'emergenza dettata dalle guerre mondiali e dalle crisi rivoluzionarie che interessarono molte società europee<sup>56</sup>. Il dibattito avrebbe raggiunto un picco nell'opinione pubblica americana degli anni Trenta e Quaranta, allarmata dalla sequela di tracolli democratici del vecchio continente. Riprendendo un articolo di Walter Lippmann del 1933, nel suo *Democracy and Dictatorship* Salvemini argomentava che «una democrazia che liberamente affida i poteri straordinari all'esecutivo, ma mantiene l'autorità di revocarli se lo vuole, è ancora una democrazia»<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> Bobbio, 1985: 157.

<sup>55</sup> Sartori, 1987: 76.

<sup>56</sup> Romano, 1941: 115-116.

<sup>57</sup> Salvemini, 2007: 25: «Molti nei paesi democratici chiedono che nell'attuale fase di emergenza vengano concentrati nell'esecutivo poteri più ampi. E chiamano “dittatura” questa maggiore concentrazione di poteri. Essi non pensano di rinunciare ai loro diritti individuali, alle loro libertà politiche o di abolire le istituzioni rappresentative. Chiedono soltanto che il potere legislativo non rallenti l'iniziativa del governo in una fase di emergenza».

Il precipitato di questi dibattiti avrebbe prodotto un decennio più tardi l'importante monografia di un allievo di Carl Joachim Friedrich (che è stato anche il mentore americano di Sartori), Rossiter, *Constitutional Dictatorship. Crisis Government in the Modern Democracies*, che, dopo aver dato conto della legislazione d'emergenza in quattro paesi (Germania, Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti), propone un vero e proprio manuale della dittatura costituzionale. Perché di dittatura costituzionale si possa parlare è necessario, secondo Rossiter, che ci si attenga alle seguenti linee direttive: 1) nessun assetto dittatoriale può essere instaurato se non è indispensabile alla difesa dello Stato e dell'ordine costituzionale; 2) la decisione d'instaurarlo non può essere affidata a chi eserciterà la dittatura; 3) nessun governo può darvi avvio senza prevedere i termini della cessazione; 4) l'esercizio dei poteri emergenziali deve avvenire nel rispetto delle regole costituzionali; 5) nessuna istituzione o procedura può essere attivata se non è assolutamente necessaria al superamento di una determinata crisi; 6) le misure adottate non possono mai essere permanenti; 7) la dittatura deve essere rappresentativa di tutta la cittadinanza; 8) i detentori di questi poteri d'emergenza sono responsabili per ogni loro azione e decisione; 9) anche la decisione di porre termine alla dittatura non deve essere rimessa al dittatore; 10) nessuna dittatura costituzionale può essere prolungata oltre la soluzione della crisi; 11) la fine della dittatura deve comportare il ritorno il più possibile completo alle condizioni politiche preesistenti alla crisi<sup>58</sup>. Prescindendo dalla ridondanza dell'elenco, è evidente come criteri siffatti implicino una dimensione di discrezionalità incompatibile con i principi del costituzionalismo.

Il richiamo alla magistratura romana non può qui che risultare fuorviante. Tale magistratura, infatti, può definirsi dittatura *costituzionale* solo nell'accezione antichistica (e in contesto moderno, hegeliana) di *Verfassung*, non in accordo ai principi del costituzionalismo moderno. La dizione, ha osservato ancora Sartori, «autorizza molti equivoci», dal momento che appare scorretta l'equiparazione di «stato di necessità» o «stato d'assedio» alla dittatura costituzionale, in quanto «in questi casi non si crea un organo straordinario, ma si conferiscono attribuzioni straordinarie agli organi statali normali»: più appropriato appare il ricorso ad una diversa terminologia e parlare di «governo di emergenza» o di «governo di crisi», che per altro è il concetto adottato anche nel sottotitolo del lavoro di Rossiter<sup>59</sup>. In ogni caso, alla proclamazione dello stato d'assedio non si accompagna l'evocazione del potere costituente.

Nel dibattito più recente, sotto l'urto della legislazione emergenziale prodotta dal terrorismo internazionale, il richiamo alla dittatura romana è tornato a svilupparsi nell'alveo della tradizione neo-repubblicana. Di dittatura commissaria si è tornati a ragionare soprattutto quando, dopo l'11 settembre, si è riaperto in Occidente un intenso dibattito sulla *emergency constitution* (con Bruce Ackermann, Bernard Manin e molti altri)<sup>60</sup>. In questo dibattito ha fatto ripetutamente

<sup>58</sup> Rossiter, 1948: 298-316.

<sup>59</sup> Sartori, 1987: 66-67.

<sup>60</sup> Sul dibattito che si è sviluppato a ridosso dell'11 settembre 2001 (Ackermann, 2006; Bonetti, 2006; Manin, 2008; Kalyvas, 2008) richiama l'attenzione, con ampia documentazione bibliografica, Geuna, 2017: 81 ss. Utile anche su questo punto la rilettura che nel suo lavoro Schmitt dedica alla

la sua comparsa l'argomento machiavelliano secondo cui alle situazioni di emergenza non si deve rispondere, almeno in un contesto repubblicano (oggi: in una democrazia costituzionale), «per vie straordinarie». I critici di questa posizione, per parte loro, non hanno mancato di denunciare come un ossimoro l'espressione dittatura costituzionale, ricorrendo all'opposto argomento della «china pericolosa» che dalla dittatura commissaria (quasi) inevitabilmente conduce alla dittatura sovrana<sup>61</sup>.

Già Sartori, ancora una volta, faceva osservare, davanti al ricorrente richiamo alla dittatura romana, che «una omonimia non è una omologia, e che il caso del dittatore romano nulla può provare ad effetto della provvisorietà dello Stato-dittatura moderno». Anche sul piano giuridico, egli argomentava contro la tesi rassicurante della provvisorietà della dittatura che «una dittatura costituita mantiene una competenza costituente», traendone la condivisibile conclusione che «la distinzione tra potere costituente e potere costituito non si applica alle dittature»<sup>62</sup>. Qui si ritorna al nucleo della concezione classica della sovranità. Il potere pienamente sovrano è un potere perennemente costituente e tale ha necessariamente da essere una dittatura che si voglia sovrana e rivoluzionaria (come a pieno titolo sono le dittature totalitarie).

Su un opposto fronte, a partire dalle ardite speculazioni di Agamben sull'istituto del *iustitium*, che per il tramite dello stato d'eccezione viene a collegarsi alla problematica della dittatura, in tempi recenti la biopolitica si è mossa alla conquista anche del diritto romano<sup>63</sup>. L'operazione compiuta da Agamben vuole porsi in controtendenza rispetto alle da lui aborrite teorie politiche vetero-costituzionalistiche: è al *iustitium* e non alla *dictatura* che occorre rifarsi se si vuole comprendere la radicalità dello stato d'eccezione biopolitico. Così, muovendosi in un alveo foucaultiano, il teorico di *Homo sacer* contesta che si possano qualificare come dittatori sia Hitler sia Mussolini. «Il termine "dittatura" è del tutto inadatto a dar ragione dal punto di vista giuridico di tali regimi così come del

---

*Martial Law* (Schmitt, 1975: 181 ss.). Ma è bene anche ricordare quanto egli rilevava relativamente alle «contraddizioni esistenti nella costituzione di Weimar», che non dovevano «meravigliare, perché hanno la loro radice in una combinazione di dittatura sovrana e dittatura commissaria e sono perciò perfettamente coerenti con uno sviluppo storico nel quale questa confusione è tutt'altro che risolta».

<sup>61</sup> Rossiter, 1948. Relativamente a questa stagione del dibattito, Agamben, 2003: 16, si riferisce, oltre a Rossiter, anche ad altri contributi sul tema (di Herbert Tingsten, Frederick M. Watkins, Carl J. Friedrich), i quali tutti mostrerebbero come ormai, nell'età della dominazione biopolitica, lo stato d'eccezione «non soltanto si presenta sempre più come una tecnica di governo e non come una misura eccezionale, ma lascia anche apparire alla luce la sua natura di paradigma costitutivo dell'ordine giuridico».

<sup>62</sup> Sartori, 1987: 82-83.

<sup>63</sup> Il giudizio di Agamben su Schmitt è drastico, ma anche discutibile: «L'aver confuso stato e dittatura è il limite che ha impedito tanto a Schmitt nel 1921 che a Rossiter e Friedrich dopo la seconda guerra mondiale di venire a capo delle aporie dello stato d'eccezione» (Agamben 2003, 62-63). Per una critica delle azzardate interpretazioni romanistiche di Agamben, cfr. Garofalo, 2009 e Stolfi 2010. Esempio di supina adesione alle tesi di Agamben è invece il ponderoso libro di Martelli, 2008, un libro fra l'altro funestato, fin dalle prime pagine, da una copiosa messe di refusi e infortuni, come quando delle *Res Gestae Divi Augusti* si dice: «quel monumento che il grande Monumsen (sic) aveva esaltato, non solo come storico ma soprattutto in quanto sommo studioso dello (sic) Roemische Stadt Recht» (Martelli, 2008: 13).



resto l'opposizione secca democrazia/dittatura è fuorviante per un'analisi dei paradigmi governamentali oggi dominanti»<sup>64</sup>.

## 6. Dittature costituzionali o democrazie incostituzionali?

Se a prevedere rimedi contro situazioni emergenziali la dottrina costituzionale ha elaborato strumentazioni più adeguate della dittatura commissaria, o di quella che si vorrebbe qualificare come dittatura costituzionale, parimenti le democrazie costituzionali hanno escogitato procedimenti *de iure* per attuare nuovi ordinamenti costituzionali, senza risvegliare per questo il drago della dittatura sovrana. A tale proposito va piuttosto rilevato che l'evocare medicine forti (quali l'appello al potere costituente) non giova alla salute delle democrazie. Il compito di una responsabile ingegneria costituzionale e di una prudente arte di governo dovrebbe consistere piuttosto nella ricerca di quelle equilibrate soluzioni che consentono un'accelerazione delle innovazioni e maggiore efficacia dell'azione di governo. Forse è proprio l'inerzia sul piano del riformismo costituzionale (così spesso stigmatizzata da Sartori) a favorire lo scivolamento verso la democrazia plebiscitaria, che nella storia ha giocato spesso il ruolo di battistrada della dittatura (non costituzionale).

Nel saggio che ci ha guidato nella trattazione, Sartori esordiva, abbiamo detto, lamentando l'assenza di una teoria generale della dittatura. Grazie anche alle sollecitazioni del suo contributo, si può forse dire oggi che quella lacuna è stata almeno parzialmente colmata, soprattutto rivisitando una letteratura antecedente. Quello che invece sembra essere oggi un territorio malamente esplorato è quello dei regimi ibridi, che si situa nella zona grigia tra democrazia e dittatura, dove tendenze alla personalizzazione e alla patrimonializzazione della politica inducono un'insidiosa mutazione/regressione delle democrazie costituzionali in democrazie plebiscitarie, che a loro volta diventano l'anticamera di pseudodemocrazie incostituzionali.

In quel saggio la domanda conclusiva di Sartori suonava così: i sistemi dittatoriali funzionano? Ad essa veniva trovata una risposta un poco (il che vuol dire: non molto) rassicurante nella tesi che, manifestando le dittature «una incapacità costitutiva a sottomettersi a norme attese a disciplinare la successione al potere», esse sembrano predestinate a «essere *provisorie*»<sup>65</sup>. Una risposta, appunto, non

<sup>64</sup> Agamben, 2003: 63.

<sup>65</sup> Sartori, 1987: 75 e 81. «Per questo rispetto, le dittature si possono dunque definire sistemi a durata discontinua, o intermittente, nei quali nessun prestabilito principio di successione viene ritenuto vincolante dai successori, e nei quali, correlativamente, non esiste nessuna garanzia di continuità, e per essa nessuna certezza». Da questa definizione discende la differenza tra dittatura e monarchia assoluta, che è, come aveva ben capito Hobbes, la forma perfetta della monarchia, mentre la dittatura è «una malattia delle repubbliche». «L'elemento differenziante è che l'assolutismo monarchico ha una continuità che viene meno nell'assolutismo repubblicano. E la malattia sta in questo: che mentre l'assolutismo è una formula coerente, un assolutismo repubblicano è viziato da una contraddizione interna. La contraddizione tra principio repubblicano (lo Stato come "cosa pubblica") e principio assolutistico (lo Stato come "dominio privato") esplose, appunto, al momento della morte fisica del dittatore» (Sartori, 1987: 75-76).

molto rassicurante, perché alla fine, dopo aver smontato uno ad uno gli argomenti volti a sdrammatizzare la minaccia insita in questa forma di regime, era costretto a richiamare la differenza tra discontinuità e transitorietà. «Posto che un sistema dittatoriale è segnato —se e quando dura— da intermittenze, queste intermittenze non sono necessariamente scadenze»<sup>66</sup>. Non sempre la crisi di successione è destinata, nelle dittature, a sfociare in una crisi di regime. L'esperienza dei regimi comunisti, in cui la componente della dittatura collettiva fungeva da sostrato alla dittatura personale, ha mostrato come essi fossero in grado di affrontare e superare le crisi di successione.

A fronte di scenari cambiati, per noi la domanda diventa però ancor più insidiosa. Anche ammessa la transitorietà delle dittature, che per altro, nella maggior parte dei casi, presuppone un crollo repentino causato o da sconfitta militare o da bancarotta economica, possiamo escludere che prassi dittatoriali si insinuino sotto le forme democratiche, svuotandole di contenuto? In altri termini: e se funzionassero i sistemi ibridi? In dose omeopatica, camuffata da regime democratico-plebiscitario, la dittatura diventerebbe più tollerabile e potrebbe quindi aspirare a maggiore durata, magari introducendo parvenze di ricambio o forme apparenti di collegialità. Vi è ragione di ritenere che i decenni a venire offriranno abbondante materiale empirico per mettere alla prova su questo terreno il nostro strumentario teorico.

## Bibliografia

- Ackermann, B. (2006). *Before the Next Attack: Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism*, New Haven, Yale University Press.
- Agamben, G. (2003). *Stato di eccezione. Homo sacer, II, I*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Arendt, H. (1999). *Le origini del totalitarismo*, Torino, Edizioni di Comunità.
- Bobbio, N. (1955). *Democrazia e dittatura*, in *Politica e cultura*, Torino, Einaudi,
- (1985). *Democrazia e dittatura*, in Id., *Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica*, Torino, Einaudi, 126-157.
- Bonetti, P. (2006). *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Bologna, Il Mulino.
- Cavaggioni, F. (2017). *Tito Livio e gli esordi della dittatura*, in Garofalo (2017), 1-40.
- Cobban, A. (1939). *Dictatorship. Its History and Theory*, London, Cape.
- Dorso, G. (1955). *La dittatura borghese da Napoleone a Hitler*, in *Dittatura, classe politica e classe dirigente*, Torino, Einaudi, 51-120.
- Duverger, M. (1961). *La dittatura*, Milano, Edizioni di Comunità.
- (ed.) (1982). *Dictatures et légitimité*, Paris, PUF.
- Ferrero, G. (1924). *Le dittature in Italia. Depretis - Crispi - Giolitti - Mussolini*, Milano, Corbaccio.
- Friedrich, C. J. (1937). *Constitutional Government and Politics. Nature and Development*, New York, Harper.
- Friedrich, C. J., Brzezinski, Z. K. (1965). *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Cambridge, Harvard University Press.
- Gabba, E. (1983). *Dionigi e la dittatura a Roma*, in Id. (ed.), *Tria corda. Scritti in onore di A. Momigliano*, Como.

<sup>66</sup> Sartori, 1987: 84.

- Garofalo, L. (2009). *Biopolitica e diritto romano*, Napoli, Jovene.
- (ed.) (2017). *La dittatura romana*, Napoli, Jovene.
- Geuna, M. (2015). *Machiavelli e il problema delle congiure*, «Rivista Storica Italiana», 127, 355-410.
- (2017). *Machiavelli e il problema della dittatura*, in Cabrini, A. M. (ed.), 'Ragionare dello Stato'. *Sudi su Machiavelli*, Milano, Ledi, 81-132.
- Golden, G. K. (2013). *Crisis Management During the Roman Republic. The Role of Political Institutions in Emergencies*, Cambridge University Press.
- Hartfield, M. E. (1982). *The Roman Dictatorship. Its Character and Its Evolution*, Berkeley, University of California.
- Irmscher, J. (1983). *La dittatura. Tentativo di una storia concettuale*, in Meloni, G. (ed.), *Dittatura degli antichi e dittatura dei moderni*, Roma, Editori Riuniti.
- Kalyvas, A. (2008). *Democracy and the Politics of the Extraordinary. Max Weber, Carl Schmitt, and Hannah Arendt*, Cambridge University Press.
- Lazar, N. C. (2009). *States of Emergency in Liberal Democracies*, Cambridge University Press.
- Linz, J. (2000). *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder (Col.), Lynne Rienner.
- Luttwak, E. N. (1999). *La dittatura del capitalismo. Dove ci porteranno il liberalismo selvaggio e gli eccessi della globalizzazione*, Milano, Mondadori.
- Machiavelli, N. (2000). *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio (1517)*, Torino, Einaudi.
- Manin, B. (2008). *The Emergency Paradigm and the New Terrorism*, in Baume, S., Fontana, B. (eds.), *Les usages de la separation des pouvoirs*, Paris, Houdiard, 136-171.
- Martelli, F. (2008). *Estetica del colpo di Stato. Teologia e politica nella Francia di Richelieu*, Milano, Mimesis.
- Neumann, F. (1973). *Note sulla teoria della dittatura*, in *Id.*, *Stato democratico e Stato autoritario*, Bologna, Il Mulino.
- Nolte, E. (1972). *Diktatur*, in *Geschichtliche Grundbegriffe*, Stuttgart, Klett-Cotta, 900-924.
- Nussbaum, M. (2012). *Creare capacità: liberarsi dalla dittatura del Pil*, Bologna, Il Mulino.
- Onida, P. P. (2017). *Dittature e ruolo del popolo nel sistema costituzionale romano*, in Garofalo (2017), 157-182.
- Pasquino, P. (2013). *Between Machiavelli and Carl Schmitt. Remarks on Rousseau's Dictatorship*, in «Storia del pensiero politico», 2, 145-154.
- Pedullà, G. (2007). *Una "tirannide elettiva". Ovvero: ciò che gli umanisti e Machiavelli possono insegnarci sulla dittatura e sullo "stato di eccezione"*, in Benigno, F., Scuccimarra, L. (eds.), *Il governo dell'emergenza. Poteri straordinari e di guerra in Europa tra XVI e XX secolo*, Roma, Viella, 35-73.
- (2011). *Machiavelli in tumulto. Conquista, cittadinanza e conflitto nei «Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio»*, Roma, Bulzoni.
- Pellosso, C. (2017). *Il 'dictator' negli assetti magistratuali italici*, in Garofalo, 427-516.
- Procchi, F. (2017). *Dittatura e 'provocatio ad populum'*, in Garofalo, 183-230.
- Pulitanò, F. (2017). *Le funzioni del dittatore: riflessioni sulla prima pentade di Tito Livio*, in Garofalo, 41-67.
- Puntscher Riekmann, S. (1996). *Die kommissarische Neuordnung Europas. Das Dispositiv der Integration*, Wien, Springer.
- Romano, S. (1941). *Corso di Diritto Costituzionale*, Padova, Cedam.
- Rossiter, C. L. (1948). *Constitutional Dictatorship. Crisis Government in the Modern Democracies*, Princeton University Press.
- Rousseau, J. J. (2008). *Contratto sociale (1762)*, tr. it. Roma-Bari, Laterza.
- Saint-Bonnet, F. (2001). *L'état d'exception*, Paris, PUF.
- Salvatorelli, L. (1944). *Leggenda e realtà di Napoleone*, Roma, De Silva.
- Salvemini, G. (2007). *Democrazia e dittatura*, in *Sulla democrazia*, a cura di S. Bucchi, Torino, Bollati Boringhieri, 23-52.

- Sartori, G. (1987). *Dittatura*, in *Id., Elementi di teoria politica*, Bologna, Il Mulino, 51-85.
- Schale, F., Thümmler, E. (eds.) (2015). *Den totalitären Staat denken*, Baden-Baden, Nomos.
- Schmitt, C. (1975). *La dittatura. Dalle origini dell'idea moderna di sovranità alla lotta di classe proletaria*, Bari, Laterza.
- Spinoza, B. (1990). *Trattato politico (1675/76)*, tr. it. Roma, Edizioni del Gallo.
- Stolfi, E. (2010). *Il diritto, la genealogia, la storia. Itinerari*, Bologna, Il Mulino.
- Voigt, R. (Ed.) (2013). *Ausnahmestand. Carl Schmitts Lehre von der kommissarischen Diktatur*, Baden-Baden, Nomos.
- Zagrebel'sky, G. (2014). *Contro la dittatura del presente. Perché è necessario un discorso sui fini*, Roma-Bari, Laterza.
- Zellini, P. (2018). *Dittatura del calcolo*, Milano, Adelphi.