

## **1919, l'anno in cui tutto cambiò. Il primo dopoguerra nelle interpretazioni della giuspubblicistica italiana\***

MASSIMILIANO GREGORIO\*\*

---

**Sommario:** 1. Il senso di una riflessione sul primo dopoguerra. – 2. L'impatto del conflitto sulla dimensione giuridica. – 3. Le trasformazioni costituzionali nel primo dopoguerra europeo. – 4. Il fulcro della transizione: la democrazia come necessità. – 5. Le conseguenze sulla dogmatica giuspubblicistica. – 5.1. Il declino del paradigma individualistico e l'ascesa di quello associativo. – 5.2. Ripensare la rappresentanza politica. – 5.3. La china più pericolosa: elettorato attivo e fondamento di legittimità dello Stato. – 6. La transizione alla prova: alcune considerazioni conclusive.

**Data della pubblicazione sul sito:** 26 agosto 2021

### **Suggerimento di citazione**

M. GREGORIO, 1919, *l'anno in cui tutto cambiò. Il primo dopoguerra nelle interpretazioni della giuspubblicistica italiana*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Si anticipa qui la pubblicazione delle relazioni al convegno *Il ciclo elettorale 1918-1919. Democrazie europee alla prova del primo dopoguerra* organizzato dall'Area di ricerca PARS (Parlamenti e Assemblee Rappresentative in Sistema) dell'Istituto Dirpolis, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa. Sezione monografica a cura di Andrea Frangioni e Fabio Pacini.

\*\* Professore associato di Storia del diritto medievale e moderno nell'Università degli studi di Firenze. Indirizzo mail: [massimiliano.gregorio@unifi.it](mailto:massimiliano.gregorio@unifi.it).

### 1. Il senso di una riflessione sul primo dopoguerra

Non è semplice mettere a fuoco un punto di vista originale, o anche solo in grado di suscitare qualche interesse, per affrontare un tema quale il primo dopoguerra. Stiamo parlando infatti di un intorno di tempo sul quale la letteratura ha prodotto una mole significativa di riflessioni, caratterizzata da una ricca e variegata interdisciplinarietà; e anche la storiografia giuridica ha senza dubbio fatto la propria parte. All'interno di questo quadro così ricco, esiste però un aspetto sul quale vale forse ancora la pena richiamare l'attenzione del lettore ed è quello che ruota attorno all'opportunità di riconoscere quel breve intorno di tempo come autonomo campo di indagine. Quanto è durato infatti il primo dopoguerra in Italia? Poco, anzi pochissimo. Iniziato nel novembre del 1918 con la firma degli armistizi che decretavano la resa degli imperi centrali e dunque la conclusione – vittoriosa per il nostro paese – del primo conflitto mondiale, nell'ottobre di quattro anni dopo era già finito. La marcia su Roma e l'investitura regia che consentirono a Mussolini di prendere il potere il 29 ottobre 1922 proiettavano infatti il Regno d'Italia in una nuova e completamente diversa – anche sotto il profilo costituzionale – epoca storica. Quello scarso quadriennio si trova dunque schiacciato tra due formidabili giganti storiografici. Da una parte sta l'esperienza gloriosa dello Stato liberale di diritto, la cui rilevanza non vale neppure la pena sottolineare. Dall'altra sta il regime fascista, il periodo della storia patria che ha senza dubbio attirato di più l'attenzione della storiografia internazionale. Liberarsi dalla stretta soffocante di queste due relevantissime esperienze costituzionali appare ovviamente improbo. E, per conseguenza, quel breve quadriennio è stato interpretato ora come la coda malinconica e declinante di un liberalismo politico al tramonto<sup>1</sup>, ora come il prologo denso di tristi presagi dell'imminente dittatura mussoliniana<sup>2</sup>. Sia chiaro: tali ricostruzioni non sono infondate. Al contrario, è

---

<sup>1</sup> Un esempio di questo atteggiamento può certamente essere individuato nella peculiare (e a mio avviso errata) interpretazione della proporzionale del 1919 che voleva quella legge essere stata un inconsapevole ed irresponsabile suicidio del liberalismo politico italiano. Tra i sostenitori della tesi, i nomi autorevoli di G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, Vallecchi, Firenze, 1968 e di C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia*, Laterza, Roma-Bari, 1987.

<sup>2</sup> A mero titolo d'esempio possiamo ricordare tra gli altri: M. FRANCINI, *Primo dopoguerra e origini del fascismo*, Feltrinelli, Milano, 1978; R. VIVARELLI, *Storia delle origini del fascismo. L'Italia dalla grande guerra alla marcia su Roma*, Il Mulino, Bologna, 1991. Ad ammonire sul pericolo rappresentato dagli «studi sull'origine del fascismo», che poco avrebbero aiutato a «far luce sui caratteri dell'esperienza liberale» presa nel suo complesso, è intervenuto di recente anche R. ROMANELLI, *Importare la democrazia. Sulla costituzione liberale italiana*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009, p. 199.

perfettamente evidente che il primo dopoguerra italiano sia stato il letto di morte dello Stato di diritto liberale e, al tempo stesso, anche il brodo di coltura del fascismo nascente. Si tratta di chiedersi, piuttosto, se sia stato solo questo, o non sia stato magari anche qualcos'altro; se quelle due interpretazioni, per quanto legittime, non rischino cioè di impoverire troppo il nostro intorno di tempo, inchiodandolo ad esiti storici obbligati. In fondo, in quella poderosa discontinuità che andava delineandosi in un accavallarsi densissimo di eventi, i protagonisti di quella vicenda avevano davanti a loro una storia tutta da scrivere.

Nello sforzo di restituire al primo dopoguerra italiano una sua propria ed autonoma soggettività storiografica, nelle pagine seguenti si cercherà pertanto di indagare quella ricchissima riflessione dottrinale (ricchissima soprattutto se rapportata ad un arco temporale così breve) che si affannò a ripensare molti dei pilastri fondamentali della teoria dello Stato, così come sino ad allora si era sviluppata. Nella convinzione che sia la dottrina giuspubblicistica sia la classe dirigente liberale, per quanto perfettamente coscienti di vivere un periodo di profonda trasformazione, contassero però di poterla governare – o quantomeno di poter provare a governarla – e quindi indirizzare verso esiti differenti da quelli poi realizzatisi. Quella transizione, che noi a posteriori non possiamo che identificare nel passaggio dall'Ottocento al Novecento giuridico, infatti, era in fondo già iniziata da qualche decennio<sup>3</sup>; ed erano piuttosto i nodi della sua traduzione sul versante giuspubblicistico (e costituzionale in particolare) a venire al pettine negli anni del primo dopoguerra. Perché un dato deve essere affermato con nettezza: esisteva un robusto nesso di causalità tra gli eventi bellici e la necessità di profonde trasformazioni costituzionali, come notò acutamente una mente brillante quale quella di Francesco Ruffini<sup>4</sup>. Ma per comprenderlo efficacemente, occorre, da un lato, inserire quel fenomeno all'interno di una trasformazione ancora più profonda, che chiamò in causa, in modo orizzontale, tutte le branche del diritto; e dall'altro restituire la vicenda italiana allo sfondo che le era proprio: quello delle complessive trasformazioni in atto nel resto d'Europa all'indomani del conflitto.

## 2. L'impatto del conflitto sulla dimensione giuridica

I problemi nuovi posti dalla guerra e soprattutto le misure adottate dallo Stato per farvi fronte (che nascevano come eccezionali ma che eccezionali non promettevano di restare) avevano investito in pieno persino i recessi del giuridico tradizionalmente più appartati e meno esposti alla temperie politica: quelli privatistici. E se è vero che la narrazione ottocentesca imperniata sulla centralità e

<sup>3</sup> P. GROSSI, *Introduzione al Novecento giuridico*, Laterza, Roma-Bari, 2012.

<sup>4</sup> Il riferimento è ovviamente alla prolusione torinese che Ruffini tenne il 24 novembre 1919, ora in ID. (a cura di A. FRANGIONI), *Guerra e dopoguerra. Ordine internazionale e politica della nazionalità*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006, pp. 165 ss.

sulla sostanziale autosufficienza del codice scricchiolava già da un po', almeno dall'ultimo ventennio del secolo precedente<sup>5</sup>, è non meno vero che la legislazione bellica fece deflagrare il problema. Il proliferare di interventi settoriali di natura sociale adottati per alleviare le conseguenze della guerra (destinati, ad esempio, agli orfani, alle vedove, ai mutilati di guerra, ai combattenti e agli ex-combattenti<sup>6</sup>) frammentarono la supposta unicità dell'individuo astratto, vero protagonista e *dominus* del codice e, squarciando il velo della forse più potente *fictio iuris* moderna, svelarono, in tutta la sua drammatica plasticità, la natura complessa della società. Ma non è tutto. «Neppure le roccaforti del diritto privato ottocentesco – proprietà e contratto – erano uscite indenni dall'esperienza del conflitto»<sup>7</sup>. Lo Stato aveva imposto d'imperio determinate produzioni (agricole e industriali), calmierato prezzi, confiscato beni, organizzato i consumi, prorogato d'autorità contratti. Insomma: «mai i governi tanto addentro erano penetrati nei rapporti economici privati, e mai tanto influirono coi loro atti, sul particolare svolgimento degli affari»<sup>8</sup>. La guerra aveva dunque liquefatto i tradizionali steccati disciplinari che separavano il pubblico dal privato e questi, all'indomani del conflitto, reclamavano rinnovate definizioni<sup>9</sup>. Ma era soprattutto lo Stato che necessitava di nuove interpretazioni, alla luce degli innegabili mutamenti intervenuti nei principi e nelle prassi che regolavano il suo rapporto con la società. Da qualunque prospettiva si guardasse al problema, la questione appariva lampante. Scriveva ancora l'economista Riccardo Bachi: «Simbolo del dominio assoluto di questo fenomeno [ossia la guerra] è la posizione nuova assunta dallo Stato. Lo Stato, quale imprenditore della guerra, è divenuto il perno, il centro, il motore dell'economia tutta: esso è divenuto il soggetto di un movimento economico colossale da cui dipendono moltissime fra le aziende individuali: esso impiega direttamente o indirettamente milioni di lavoratori, anima gran parte delle industrie che sono attive nel paese, muove quasi tutta la flotta mercantile, esercita un vasto commercio, e – soprattutto – consuma una massa enorme di ricchezza»<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Si vedano, tra gli altri, P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Giuffrè, Milano, 2000, nonché G. CAZZETTA, *Critiche sociali al codice e crisi del modello ottocentesco di unità del diritto* (2002), ora in ID., *Scienza giuridica e trasformazioni sociali*, Giuffrè, Milano, 2007.

<sup>6</sup> Cfr. F. QUAGLIARIOLI, *Risarcire la nazione in armi. Il Ministero per l'assistenza militare e le pensioni di guerra (1917-1923)*, Unicopli, Milano, 2016.

<sup>7</sup> I. STOLZI, *Politica sociale e regime fascista: un'ipotesi di lettura*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. 46 (2017), tomo I, pp. 247-248.

<sup>8</sup> R. BACHI, *Economia di guerra*, L'Universelle Imprimerie Polyglotte, Roma, 1918, p. 8.

<sup>9</sup> F. VASSALLI, *Della legislazione di guerra e dei nuovi confini del diritto privato* (1918), ora in ID., *Studi giuridici*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1960.

<sup>10</sup> R. BACHI, *Economia di guerra*, cit., p. 9.

### 3. Le trasformazioni costituzionali nel primo dopoguerra europeo

Occorreva dunque ripensare lo Stato, la sua posizione, la sua struttura, i suoi compiti; e naturalmente occorreva anche ripensare la sua relazione con la società sottostante. In altre parole: occorreva ripensare quasi tutto. E se muoviamo da questo quadro d'insieme, non possono allora stupire i toni enfatici cavalcanti da Francesco Ruffini nella sua celebre e già citata prolusione torinese. Quel «fermento» post-bellico, foriero di «repentine mutazioni» e delle «più impensate deviazioni del sentimento politico»<sup>11</sup> incitava a «compiere [...] rapidamente e risolutamente alcune riforme costituzionali, richieste a gran voce dalle moltitudini»<sup>12</sup>. Ma Ruffini non commise l'errore di racchiudere la propria analisi negli angusti confini dello Stato nazionale. Era l'intera Europa a mutare repentinamente; e neppure solo quella. E dunque occorreva collocare la situazione italiana in un contesto geopolitico complesso. È per questo che egli richiamava da un lato l'attenzione sulle pericolose sirene della Rivoluzione d'Ottobre («una sanguigna aurora» che «a Oriente [...] rosseggia[va] abbacinante», promettendo alle plebi occidentali le «più fantastiche conquiste»<sup>13</sup>); mentre dall'altro, sulla scorta delle interpretazioni di Max Weber<sup>14</sup> e di Kurt Eisner<sup>15</sup>, faceva propria la convinzione che alla sconfitta bellica tedesca avesse contribuito in modo determinante l'arretratezza della cultura politica e l'inadeguatezza degli ordinamenti costituzionali del mondo germanico. E questo secondo accenno ci porta forse al cuore della questione. Perché a campeggiare sullo sfondo del primo dopoguerra – italiano e non – quale imprescindibile premessa era soprattutto Weimar. Ma non la Weimar del tramonto, naturalmente: quella creatura fragile e spossata che si lasciò travolgere dall'avanzata impetuosa e violenta delle camicie brune; bensì l'alba di Weimar, quella della neonata e promettente Repubblica con la quale il popolo tedesco pareva aver fatto tesoro della lezione bellica e si incamminava – con un repentino e per certi versi imprevedibile balzo in avanti – sulla via del progresso, producendo la prima costituzione democratica del Novecento europeo. Ma la WRV non fu una cattedrale nel deserto; ad essa si affiancarono, nell'arco di un solo densissimo anno, la costituzione finlandese, quella austriaca, quella cecoslovacca e quella estone. La fine del conflitto innescò

<sup>11</sup> F. RUFFINI, *Guerra e riforme costituzionali. Suffragio universale, principio maggioritario, elezione proporzionale, rappresentanza organica* (1919), ora in ID., *Guerra e dopoguerra*, cit., p. 165.

<sup>12</sup> Ivi, p. 168.

<sup>13</sup> Ivi, p. 171.

<sup>14</sup> Il riferimento è ovviamente a *Parlament und Regierung* del 1918. Cfr. M. WEBER (a cura di F. FUSILLO), *Parlamento e governo. Per la critica politica della burocrazia e del sistema dei partiti*, Laterza, Roma-Bari, 2002.

<sup>15</sup> K. EISNER, *I nuovi tempi*, Sonzogno, Milano, 1919.

in Europa dunque uno straordinario movimento costituente, che nacque a Weimar per poi propagarsi in tutta Europa, trovando probabilmente il proprio momento conclusivo nella costituzione repubblicana spagnola del 1931<sup>16</sup>. Naturalmente, era comprensibile che a dare avvio a questo movimento fossero stati i popoli dei paesi usciti sconfitti dalla guerra, perché essi avvertivano con maggiore urgenza la necessità di un radicale rinnovamento politico e istituzionale. Ma se questi avanzavano decisi verso sempre maggiori conquiste democratiche, era al tempo stesso impensabile che le masse popolari dei paesi vincitori non aspirassero, quanto meno, a traguardi analoghi. E l'Italia non fece eccezione.

Tradizionalmente, si è portati a ritenere l'esito ultimo di quelle battaglie nostrane (ci si riferisce ovviamente al mutamento del sistema elettorale in senso proporzionale, attuato con la L. 1401 del 15 agosto 1919, alle elezioni tenute col nuovo sistema e, infine, alle modifiche ai regolamenti parlamentari dell'anno seguente) come un risultato dalla portata decisamente minore rispetto alle grandi fratture costituenti verificatesi altrove. Ovviamente le differenze esistono; ma l'impressione rischia di essere ingannevole, per più di un motivo.

Anzitutto perché sotto il profilo delle conseguenze, quelle trasformazioni costituzionali italiane produssero, come è noto, effetti per nulla trascurabili e anzi addirittura dirompenti: sia sul piano della teoria dello Stato, sia su quello della forma di governo. In secondo luogo, inoltre, occorre considerare che l'invocazione di una costituente fu un tema tutt'altro che estraneo al dibattito italiano: la chiesero, per ovvie ragioni, i repubblicani riuniti a congresso a Firenze nel 1918; echeggiò nelle proposte della Camera del Lavoro come momento di passaggio verso una futura democrazia sindacale; la chiesero a più riprese i Fasci di combattimento che invocavano una costituente interventista; e una costituzione scrissero davvero Alceste De Ambris e Gabriele d'Annunzio che, nel settembre del 1920, promulgò a Fiume la celebre Carta del Carnaro<sup>17</sup>. Per cui, se è vero che in Italia non si convocò un'assemblea costituente ma ci si limitò a modificare la legge elettorale, è altrettanto vero che quella riforma nacque comunque in un *clima costituente*. Essa rifletteva infatti le stesse idealità e i medesimi bisogni che altrove, in Europa, avevano portato alla nascita delle prime costituzioni democratiche del secolo.

---

<sup>16</sup> Pare infatti opportuno distinguere, nel grande percorso del costituzionalismo democratico novecentesco, le esperienze del primo dopoguerra (da Weimar alla Spagna appunto) da quelle della seconda parte del secolo.

<sup>17</sup> Cfr. il recente contributo di D. ROSSI, *D'Annunzio, la Carta del Carnaro e la crisi dello Stato liberale tra rappresentanza e antiparlamentarismo*, in *Giornale di storia costituzionale*, 38, n. 2/2019, pp. 135 ss. che ha il pregio di riportare l'attenzione su un'esperienza costituzionale che, per quanto singolare e brevissima, possiamo comunque ascrivere alla tradizione costituzionale novecentesca.

#### 4. Il fulcro della transizione: la democrazia come necessità

Qual era dunque l'esigenza fondamentale che spingeva questi venti di riforma costituzionale a soffiare con forza su tutta l'Europa? O per dirla con altre parole: qual era il legato più significativo che la tragedia bellica aveva lasciato sul tavolo della riflessione giuspolitica? Io credo che la risposta a queste domande possa e debba essere una sola: la questione era, indubbiamente, quella della democrazia. Del resto, una delle narrazioni della grande guerra non era forse stata quella che la dipingeva come lo scontro epocale tra i regimi democratici e liberali facenti parti dell'Intesa da una parte e i regimi autocratici e retrivi degli Imperi centrali dall'altra<sup>18</sup>? Dunque l'esito più ovvio della vittoria dei primi non poteva che essere proprio l'espansione del principio democratico che li caratterizzava.

Ora è chiaro che dire questo non risolve affatto il problema, e anzi lo complica decisamente; perché ci costringe a interrogarci su cosa fosse la democrazia e su come venisse declinata. Di democrazia parlavano infatti, al tempo stesso, i sindacalisti rivoluzionari à la Sorel, così come le tante voci del liberalismo italiano debitrice della lezione di Tocqueville. Ma è ovvio che non lo facessero nello stesso modo. Però, preso atto che quella del concetto moderno di democrazia è ancora probabilmente una storia tutta da scrivere<sup>19</sup>, quanto si può fare nell'economia di queste poche pagine è provare ad esporre alcune considerazioni circa il valore che quel termine assunse nell'immediato dopoguerra.

A partire dalla seguente osservazione: al termine del conflitto, il lemma democrazia aveva ormai assunto un diffuso e ormai generalmente acquisito contenuto valoriale; naturalmente positivo. Quando Giovanni Salemi pubblicava nel 1921 sulla «Rivista di diritto pubblico» un saggio intitolato *Il nuovo diritto pubblico e le sue caratteristiche fondamentali*, egli ne salutava la genesi bellica, affermando che esso era «venuto fuori come una risultante della guerra innovatrice [che] ebbe per alta idealità la democrazia»<sup>20</sup>. Ma vi sono anche segnali più evidenti, come ad esempio un sempre più insistito utilizzo politico del termine. Nel 1920 era nata, anche su iniziativa di Francesco Ruffini, un'associazione liberale-democratica e l'anno seguente, nel 1921, in Senato nasceva il gruppo parlamentare liberale democratico di cui facevano parte Antonio Salandra e i suoi sodali. Ma ad

<sup>18</sup> Per una ricostruzione della cultura del c.d. interventismo democratico, cfr. tra gli altri: A. FRANGIONI, *Salvemini e la grande guerra. Interventismo democratico, wilsonismo e politica delle nazionalità*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012.

<sup>19</sup> Si vedano le interessanti recenti affermazioni di P. COSTA, *Democrazia e conflitti*, in *Giornale di storia costituzionale*, 38, n. 2/2019. Sul punto, tra i contributi più rilevanti, occorre senz'altro citare L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria della democrazia*, vol. II, Laterza, Roma-Bari, 2007.

<sup>20</sup> G. SALEMI, *Il nuovo diritto pubblico e le sue caratteristiche fondamentali* in *Rivista di diritto pubblico*, I, 1921, p. 39.

anticipare addirittura i tempi erano stati alcuni membri della sinistra giolittiana che, già nel 1913, avevano fondato un Partito democratico costituzionale<sup>21</sup>. La democrazia, dunque, sembrava la nuova frontiera, l'ultima tappa dell'evoluzione civile. E, come ogni orizzonte di progresso rispettabile, essa era anche circonfusa di una aura di assoluta ineluttabilità.

Questa è per l'appunto la seconda caratteristica che l'idea democratica ci pare assunse nel primo dopoguerra: il suo presentarsi cioè come un destino inevitabile. Venne così perlopiù interpretata, ad esempio, nelle riflessioni della cultura liberale che, nel fare ciò, mise probabilmente a frutto alcune delle più celebri intuizioni di Tocqueville. Quello che per alcuni fu il «profeta della democrazia»<sup>22</sup> ebbe piuttosto il merito infatti di sdoganare l'idea democratica, fino ad allora associata ai rivolgimenti violenti e alla instabilità (o, nella migliore delle ipotesi, a limitate esperienze di governo repubblicane di trascurabili dimensioni), interpretandola più come una tendenza che come una forma di governo; così da sottrarla all'abbraccio mortale del radicalismo e inserirla invece, e a pieno titolo, nel percorso europeo-occidentale di progresso civile. Ora è proprio quest'ultimo aspetto che ci preme evidenziare. Perché uno dei grandi lasciti del pensiero tocquevilliano sembra proprio essere quello di aver accolto l'idea di democrazia all'interno di una categoria ben più radicata nel pensiero ottocentesco: quella di progresso (o di civilizzazione<sup>23</sup>), che quel secolo intriso di positivismo aveva eletto a propria cifra fondamentale<sup>24</sup> e nella quale riponeva un'incrollabile fiducia. Ed è

<sup>21</sup> Le informazioni sono tratte da un interessante articolo pubblicato sul periodo gobettiano «*La rivoluzione liberale*» a firma Critone: *Breve storia del "Partito liberale italiano"*, in «*La rivoluzione liberale*», anno IV, n. 1-2/1925.

<sup>22</sup> H. BROGAN, *Alexis de Tocqueville: Prophet of Democracy in the Age of Revolution*, Profile, London, 2006.

<sup>23</sup> Nel sottolineare la rilevanza di questo aspetto nel pensiero di Tocqueville, un contributo decisivo ci pare sia giunto dagli studi più recenti volti ad analizzare l'approccio – tutt'altro che scevro da problematicità – dell'autore al problema coloniale. Cfr. tra gli altri L. RE, *Il liberalismo coloniale di Alexis de Tocqueville*, Giappichelli, Torino, 2012 ma anche N. CUPPINI, *Sulle sponde della democrazia. Tocqueville tra Atlantico e Mediterraneo*, in *Scienza & Politica. Per una storia delle dottrine*, n. 52/2015, pp. 135 ss. Questi lavori, mettendo a confronto Tocqueville col suo maestro Guizot (che teneva un corso di *Histoire générale de la civilisation en Europe*), hanno evidenziato come la categoria di progresso/civilizzazione (che è ben possibile misurare efficacemente proprio sugli scritti e sulle posizioni del Tocqueville colonialista) costituisca un riferimento fondamentale per leggere anche le ben più note riflessioni dell'autore sul tema della democrazia.

<sup>24</sup> Sul punto si rimanda a L. MANGONI, *Una crisi di fine secolo. La cultura italiana e la Francia tra Otto e Novecento*, Einaudi, Torino, 1985, ma anche ai lavori di Fulvio Cammarano (tra i quali: F. CAMMARANO, *Il progresso moderato. Un'opposizione liberale nella svolta dell'Italia crispiana (1887-1892)*, Il Mulino, Bologna, 1990) e Giulia Guazzaloca

proprio questa idea di democrazia, intesa come naturale sbocco storico dell'umano progresso che ritroviamo, ad esempio, nell'ultimo saggio di Attilio Brunialti, pubblicato postumo nel 1921, un anno dopo la morte dell'autore, e dedicato per l'appunto a *Lo stato democratico dopo la guerra*<sup>25</sup>. Brunialti fa propria la sostanza profonda del pensiero di Tocqueville<sup>26</sup>: l'enfasi posta sulle prospettive di riforma (anche morale<sup>27</sup>) della società che la democrazia comportava, l'individuazione dell'eguaglianza come vera «essenza della democrazia»<sup>28</sup>, il sostanziale obiettivo di ricondurne gli esiti politici entro i tranquillizzanti scenari del governo rappresentativo. A tali condizioni (e probabilmente solo a tali condizioni), la democrazia poteva dunque essere considerata come un esito naturale e non eccessivamente problematico della storia politica europea, come testimoniato anche da una robusta letteratura internazionale<sup>29</sup>.

È quindi alla luce di questo retroterra culturale che occorre interpretare il tornante più decisivo del primo dopoguerra italiano, ossia l'approvazione della nuova legge elettorale proporzionale. Indubbiamente molte spinte contribuirono a determinarne l'esito. V'erano ragioni simboliche e di principio che animavano i partiti di massa fautori della riforma (il superamento del collegio uninominale, emblema del notabilato, ma anche una legislazione elettorale più coerente con la nuova forma-partito); vi furono ragioni di mero calcolo politico (meno ovvie del

---

(p. es. G. GUAZZALOCA, *L'Europa "madre della civiltà". L'idea di Occidente nelle riviste italiane (1882-1912)*, in F. CAMMARANO (a cura di), *Alle origini del moderno Occidente tra XIX e XX secolo*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003).

<sup>25</sup> A. BRUNIALTI, *Lo Stato democratico dopo la guerra*, UTET, Torino, 1921. Naturalmente la produzione sul tema dell'autore è più ampia e risalente; per una più completa ricostruzione del concetto di democrazia nel pensiero del giurista vicentino si rimanda quindi a C. CARINI, *La democrazia nel pensiero politico di Brunialti*, in *Il pensiero politico. Rivista di storia delle idee politiche e sociali*, n. 3/2012, pp. 319 ss.

<sup>26</sup> Del resto era stata proprio la traduzione della più celebre opera dell'autore normanno ad inaugurare, nel 1884, il primo volume della *Biblioteca di Scienze Politiche* ideata e curata da Brunialti.

<sup>27</sup> Ivi, pp. 166 ss. Qui l'autore suggerisce, come indispensabili allo stato democratico «riforme morali e intellettuali», quali un maggior radicamento del sentimento religioso e un più deciso impegno statale nella promozione dell'educazione pubblica.

<sup>28</sup> Ivi, p. 37.

<sup>29</sup> Tra gli altri, Brunialti cita: T. ERSKINE MAY, *La democrazia in Europa*, UTET, Torino, 1884 (opera pubblicata proprio nella collana della *Biblioteca di Scienze politiche e amministrative* che Brunialti dirigeva); E. DE LAVALEYE, *La gouvernement dans la démocratie*, Alcan, Paris, 1891; S. WEBB, *English progress toward social democracy*, Fabian Tract n. 15, London, 1893; E. SCHÉREER, *La démocratie et la France*, Librairie Nouvelle, Paris, 1883.

previsto peraltro<sup>30</sup>); vi furono infine forti pressioni popolari che consigliarono al Parlamento di venire incontro alle istanze delle masse, per evitare rivolgimenti più radicali<sup>31</sup>. Ma, occorre dirlo chiaramente: non pare quest'ultima la ragione principale che spinse la maggioranza del blocco liberale ad acconsentire alla riforma. Piuttosto, le motivazioni sembrano da ricercare in almeno un paio di convinzioni che nacquero in modo non coartato ma, al contrario, del tutto spontaneo. La prima di esse era che le masse popolari italiane dovessero essere – per così dire – ricompensate per i sacrifici bellici sofferti; e tale risarcimento non poteva che tradursi in un loro più ampio coinvolgimento nei processi di adozione delle scelte fondamentali per il paese<sup>32</sup>. Si trattava di una questione di equità. Chi

---

<sup>30</sup> Ci si riferisce alle tesi secondo la quale probabilmente, se le elezioni si fossero svolte senza mutamento alcuno del sistema elettorale, gli esiti non solo non sarebbero stati diversi, ma addirittura persino più marcati. I nuovi partiti di massa infatti avevano i più ampi serbatoi di consenso nelle grandi città del Nord e nelle zone urbanizzate. Il blocco liberale conservava invece la propria forza soprattutto nel Meridione e nelle zone rurali. Affermandosi in queste ultime, grazie alla proporzionale i liberali avrebbero potuto (e forse effettivamente riuscirono a) opporre una migliore resistenza all'avanzata dei partiti di massa nel Settentrione. Naturalmente tale proiezione, basandosi su dati meramente numerici, non tiene conto dell'influenza che il sistema elettorale ha sulle strategie politiche e anche sulle scelte dell'elettorato. Ad ogni buon conto, per approfondimenti si cfr. S. NOIRET, *La nascita del sistema dei partiti nell'Italia contemporanea. La proporzionale del 1919*, Lacaita, Manduria-Roma-Bari, 1994, pp. 195 ss.

<sup>31</sup> Celebre, al proposito, fu l'aspra requisitoria di Filippo Turati che nella seduta della Camera dei Deputati del 6 marzo 1919, alla presenza del Presidente del Consiglio V.E. Orlando, pose l'assemblea di fronte ad un pericoloso bivio: scegliere cioè tra «Parlamento o Soviet», ossia tra la proporzionale come ultima residua possibilità di rendere le elezioni politiche vere «elezioni di popolo» e il rischio che il malcontento popolare tracimasse contro lo Stato travolgendone le istituzioni. Come è immaginabile conoscendo il pensiero di Turati, la sua non intendeva essere – e non venne interpretata – come un minaccioso ricatto nei confronti dell'Assemblea. Con questa, il leader riformista condivise invece la sincera preoccupazione di non riuscire più a svolgere il ruolo – del quale aveva investito il proprio partito – di «moderatori rispetto alle masse; a quelle masse dirò meglio, che credono ancora in noi, e che credono in noi sempre un po' meno, onorevoli signori del Governo». Cfr. *AP Camera dei deputati, Legislatura XXIV, 1° sessione, Discussioni, Tornata del 6 marzo 1919*, pp. 18615-18616.

<sup>32</sup> Nella discussione parlamentare citata nella nota precedente, V.E. Orlando, nel rispondere a Turati, avvertiva la necessità di precisare: «L'ho già detto qui alla Camera, nessuno sente più profondamente di me il diritto di precedenza, di priorità, che nella lotta elettorale da cui la nuova Camera dovrà sorgere, hanno titolo di portare coloro i quali hanno sofferto i rischi più amari (*Vive approvazioni*), i quali hanno dato il loro sangue alla Patria (*Applausi*)» (Ivi, p. 18630). Ma ancora più significativa fu la posizione di Gaetano Mosca che, pur non condividendo la proposta di riforma elettorale, si risolse a votarla ritenendo, affermava, che essa «può aiutarci a superare una crisi morale che potrebbe, per

era stato ritenuto idoneo a versare il proprio sangue per la patria, non poteva essere ritenuto inadeguato ad esprimere una propria opinione sulla conduzione politica della nazione. Ma accanto a questo sentimento, si fece strada anche un'altra convinzione, figlia di una lettura degli eventi filtrata dalle più tradizionali categorie del liberalismo politico. Ci si riferisce all'idea, che fece propria – tra gli altri – anche l'allora Presidente del Consiglio Francesco Saverio Nitti, secondo la quale la proporzionale era un concreto, praticabile e dunque opportuno passo da compiere, per soddisfare quelle necessarie esigenze di democratizzazione, che la storia imponeva e alle quali una classe dirigente degna di questo nome non poteva mostrarsi sorda. Torna nuovamente prepotente, anche nell'elaborazione nittiana del concetto di democrazia, condensata in un celebre lavoro pubblicato negli anni Trenta ma concepito molto prima, l'eredità di Tocqueville<sup>33</sup>. Come sottolinea efficacemente Giuseppe Mecca in un recentissimo saggio, anche per Nitti la democrazia «rispondeva ad un bisogno generale delle società progredite ed era [...] un prodotto non voluto»<sup>34</sup>. L'espressione centra bene il punto focale che qui ci sta a cuore: ossia l'idea che l'evoluzione in senso democratico dei regimi politici europei era obbligata perché naturale, e quindi sostanzialmente indisponibile alle scelte della politica, che ne poteva magari determinare il *quantum* e il *quomodo*, ma non poteva metterne in discussione l'*an*. Su posizioni analoghe, anzi ancor più ferme, troviamo anche Francesco Ruffini. Nel sostenere l'opzione proporzionalistica, questi richiamava i propri lettori ad «uno spirito di virile ossequio – badate che non dico di rassegnazione – alla fatalità» rappresentata da questa considerazione: «la società umana volge a una sempre più vasta democratizzazione [...] Si può salutare questo processo con gioia, oppure

---

un caso anche fortuito, [...] diventare mortale». La dichiarazione di voto di Mosca si fondava sul riconoscimento delle legittime aspirazioni ad un rinnovamento politico che la vittoria bellica aveva portato con sé. Non senza rinunciare ad accenti elitaristici, egli notava infatti: «portavoce di questa aspirazione si fa soprattutto la giovane generazione che è stata nelle trincee, e soprattutto quella parte di essa che, essendo più colta, aspira alle funzioni dirigenti. Vi è oggi in tutti i giovani un desiderio vago ma fortissimo di novità. Ora se a questo desiderio non si dà sfogo legale, può darsi benissimo che esso produca qualche cosa che divenga irreparabile». Cfr. *AP Camera dei deputati, Legislatura XXIV, 1° sessione, Discussioni, Tornata del 19 luglio 1919*, p. 19778.

<sup>33</sup> Nitti espose le sue riflessioni sul tema della democrazia in un'opera pubblicata proprio in occasione del centenario de *De la Démocratie en Amérique*. Cfr. F.S. NITTI (a cura di L. FIRPO), *La democrazia* (1932), 2 voll., Laterza, Bari, pp. 1976-1977. Ma è lo stesso curatore del volume, Luigi Firpo, nella prefazione all'opera, a precisare che, sulla base di alcune testimonianze epistolari dello stesso Nitti, la genesi dell'opera debba essere collocata nel periodo prebellico.

<sup>34</sup> G. MECCA, *Democrazia e libertà. Problemi e immagini dello Stato nella riflessione di Francesco Saverio Nitti*, in *Giornale di storia costituzionale*, 39, n. 1/2020, p. 89.

considerarlo con tremore: nessuna forza è più al mondo che possa arrestarlo»<sup>35</sup>. È in questo clima culturale dunque che l'intellettualità liberale maturò nel 1919 la scelta per la proporzionale. Questa dovette apparire infatti ai più come una soluzione opportuna per due ragioni. In primo luogo perché consentiva di non negare, ma anzi di farsi responsabilmente carico delle nuove istanze che il progredire dei tempi aveva fatto emergere in tutta Europa. Ma in secondo luogo, essa rappresentava anche un tentativo di governare la transizione. Innovare talune prassi, modificare alcuni istituti significava infatti incamminarsi sul sentiero – familiare e conosciuto – del progresso moderato, del cambiamento graduale e controllato che, certamente, una eventuale frattura costituente non avrebbe consentito di percorrere.

### 5. Le conseguenze sulla dogmatica giuspubblicistica

Posta di fronte alla profonda transizione del primo dopoguerra, pertanto, la cultura giuspolitica liberale rispose attingendo a piene mani dalla propria usata e affidabile cassetta degli attrezzi. Non ignorò il bisogno di cambiamento, lo interpretò (a volte con diffidenza, più spesso, con fatalistico realismo) e si attrezzò per guidarlo, per convogliarlo verso esiti non distruttivi, ma coerenti invece con la propria visione del mondo. Quel tentativo di accogliere le istanze di democrazia entro la propria rassicurante narrazione, tuttavia, riverberò sullo statuto epistemologico della scienza del diritto pubblico conseguenze che risultò assai difficile tenere sotto controllo.

In primo luogo, tornò a scavarsi un solco piuttosto profondo nella giuspubblicistica, che marcò con rinnovato vigore le distanze tra coloro che avevano sposato senza riserve la rivoluzione metodologica orlandiana e chi, invece, rispetto ad essa, si era mostrato sempre assai più tiepido. Porre l'accento sulla necessità di adeguare l'ordinamento costituzionale alla realtà sociale o – per dirla con le parole di Capograssi – «la norma legale alla realtà della vita giuridica»<sup>36</sup>, infatti, significava anche sottolineare i limiti del dogmatismo di derivazione germanica che la scuola giuridica nazionale aveva posto al centro delle proprie ricostruzioni. Se l'esigenza era quella di riconoscere come «viva e irresistibile tendenza» della «ultima fase della vita giuridica e del pensiero giuridico» proprio la necessità di «rivestire di garanzie giuridiche interessi concreti della realtà» e di recepire *sub specie iuris* «gli indirizzi che promanano dalle mutate condizioni sociali e dalle mutate esigenze dello spirito pubblico del determinato momento storico»<sup>37</sup>, allora era difficile non trarne anche conseguenze metodologiche. E

<sup>35</sup> E. RUFFINI, *Guerra e riforme costituzionali*, cit., p. 172.

<sup>36</sup> G. CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta* (1922), ora in ID., *Opere*, Giuffrè, Milano, 1959, vol. I, p. 407.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

Capograssi non mancò infatti di muovere precise critiche a quella «filosofia degli addottrinati [...] ancora dormente i sonni del passato», incapace di accorgersi che «un nuovo Stato è nato, lo Stato della realtà e della storia degli uomini»<sup>38</sup>. Nel primo dopoguerra, insomma, tornarono a riecheggiare le vecchie critiche alla costruzione tecnico-teorica prodotta da V.E. Orlando; critiche che non si erano mai sopite del tutto se è vero che Brunialti, vent'anni prima, aveva già ammonito sul pericolo rappresentato dalla separazione tra diritto e politica e quindi, in definitiva, tra teoria e realtà: così facendo, argomentava, «si può riuscire ad un mirabile concetto di Stato giuridico, non allo Stato costituzionale moderno»<sup>39</sup>. Se il nuovo ordine politico emerso nel primo dopoguerra faceva dunque scricchiolare molti dei pilastri strutturali della dogmatica *rechtsstaatlich*, coloro che da essa non erano mai stati del tutto convinti, non persero l'occasione di tornare a smarcarsi. Lo fece, ad esempio, Nitti. In un'opera dei primi anni del secolo quale i *Principi di scienza delle finanze*<sup>40</sup>, dovendo occuparsi dell'azione economica dello Stato, non rinunciò ad interrogarsi sulla natura dello Stato medesimo. E nel farlo, egli notava con rammarico: «D'ordinario si è inclinati a credere che lo Stato sia qualche cosa al di sopra e al di fuori degli individui», ma la convinzione era ai suoi occhi palesemente errata. Secondo Nitti infatti lo Stato «non ha missioni da compiere; né è al di sopra degli individui, né al di fuori di essi; né è l'antitesi dell'individuo [...] Lo Stato è una forma naturale di cooperazione sociale»<sup>41</sup>. Con buona pace, verrebbe da aggiungere, di una delle principali pietre angolari della *Rechtsstaatslehre* europea: la teoria cioè della personalità giuridica dello Stato.

Le acque dottrinali stavano dunque tornando ad agitarsi e Orlando, da par suo, non si tirò certo indietro. Le sue prese di posizione in quegli anni furono numerose, giacché non gli difettavano ovviamente le tribune; ma una di queste ci pare tuttavia quella più rilevante dal punto di vista scientifico. L'occasione – particolarmente ghiotta – gli venne offerta dalla pubblicazione in italiano del principale e più maturo monumento della *Rechtsstaatslehre* tedesca, ossia la *Allgemeine Staatslehre* di Jellinek. Orlando ne scrisse l'introduzione (oltre ad alcuni capitoli aggiuntivi) e, nel farlo, non lasciò cadere l'opportunità di pronunciarsi sulla situazione contingente. Il Maestro palermitano riconosceva che la fine del conflitto, ossia di un periodo caratterizzato dalla «moltiplicazione fino al parossismo dei doveri del cittadino verso lo Stato»<sup>42</sup>, potesse anche produrre una sorta di «tendenza più o

<sup>38</sup> G. CAPOGRASSI, *Saggio sullo Stato* (1918), ora in ID., *Opere*, cit., vol. I, p. 9.

<sup>39</sup> A. BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, UTET, Torino, 1896, p. 30.

<sup>40</sup> F.S. NITTI, *Principi di scienza delle finanze*, Pierro, Napoli, 1905.

<sup>41</sup> Ivi, pp. 21-22.

<sup>42</sup> V.E. ORLANDO, *Avvertenza preliminare*, in G. JELLINEK, *Dottrina generale dello Stato*, SEL, Milano, 1921, p. XI

meno anarcoide»<sup>43</sup>. Ma se una qualche comprensione egli si dimostrava disposto a riconoscere alla società in tumulto, è alla intellettualità del suo tempo che pareva rivolgere il monito più severo. Era certamente vero che si stava affrontando un periodo di grandi trasformazioni, ma occorreva al tempo stesso ricordare che queste non autorizzavano rivoluzioni copernicane. Perché per quanto profondo fosse il mutamento, «la verità delle massime fondamentali intorno alla natura dello Stato non potrà esserne sostanzialmente modificata»<sup>44</sup>. Orlando non mostra dunque alcun cedimento, né alcuna disponibilità a ripensare lo Stato di diritto: «invariabile è la natura della sovranità», così come invariabile rimaneva il carattere giuridico della «volontà dello Stato»<sup>45</sup>. L'alzata di scudi del grande giurista basterebbe, di per sé, a dimostrare che la transizione in atto si presentava davvero profonda e dunque, ai suoi occhi, estremamente pericolosa. Cerchiamo allora di coglierne i tratti salienti sotto il profilo dogmatico.

### 5.1 Il declino del paradigma individualistico e l'ascesa di quello associativo

Il primo pilastro ottocentesco ad entrare in crisi sotto la spinta del nuovo secolo, e dunque ben prima del deflagrare della grande guerra, fu certamente il presupposto individualistico. Cosa fosse l'individuo che, sulla scorta delle eredità giusnaturalistiche illuministiche e rivoluzionarie, il secolo XIX aveva messo al centro della propria cosmogonia giuridica, nessuno lo ha spiegato meglio di Paolo Grossi: un soggetto astratto «da ogni connessione sociale», colto «nella sua naturale solitudine» che «interpreta come indipendenza perfetta, come potere assoluto di disporre liberamente di sé». Era costui, dunque, il «perno dell'intero ordine politico»<sup>46</sup> e quest'ultimo, inevitabilmente, di quell'individuo assunto a modello e forse anche a teorema tanto da essere ben presto trasformato in un – ismo, rifletteva tutti i pregi e i difetti. Tra questi ultimi, come insegna ancora Grossi, il tradimento più grande va per l'appunto ravvisato nella pretesa di voler spacciare per assoluta e quindi passibile di totale generalizzazione, un'entità al contrario profondamente imbevuta di storicità. L'individuo che il secolo XIX aveva eretto a simbolo era infatti solo formalmente astratto; nella sostanza, al contrario, di caratteristiche peculiari ne presentava molte: era maschio, bianco, borghese e proprietario. Bastò dunque che si affacciassero sulla scena pubblica altri individui, che tali volevano essere considerati pur se sprovvisti di quelle caratteristiche, per mettere inevitabilmente in crisi quella ricostruzione.

---

<sup>43</sup> Ivi, p. XII.

<sup>44</sup> Ivi, p. XIII.

<sup>45</sup> V.E. ORLANDO, *Diritto pubblico generale e diritto pubblico positivo. Introduzione alla traduzione italiana* in G. JELLINEK, *Dottrina generale dello Stato*, cit., pp. 15-16.

<sup>46</sup> P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano, 2007, III edizione accresciuta, p. 180.

Ora poiché quella massa di individui ‘spossessati’<sup>47</sup> era perfettamente cosciente della propria minorità economica, pensò bene di far leva – nel tentativo di risollevarle le proprie sorti – su quanto invece non le faceva certo difetto: ossia il numero. Il che condusse ad una fioritura in tutta Europa di sindacati, leghe, cooperative, società di mutuo soccorso e persino partiti politici, a partire dall’ultimo ventennio del secolo XIX. Il fenomeno non passò certo inosservato agli occhi dei giuristi e, tra questi, spiccò certamente, per tempestività e lucidità d’analisi, Santi Romano. Sin dalla sua prolusione pisana del 1909 su *Lo Stato moderno e la sua crisi*, il grande giurista siciliano aveva messo la dottrina di fronte ad una considerazione ineccepibile: ossia che «i rapporti sociali che direttamente interessano il diritto pubblico non si esauriscono in quelli che hanno per termini l’individuo, da una parte, lo Stato e le comunità territoriali minori, dall’altra»<sup>48</sup>. Ma se Romano non cedeva a catastrofismi, invitando al contrario a guardare al proliferare dell’associazionismo come ad un fenomeno non solo naturale ma potenzialmente positivo<sup>49</sup>, molte altre voci – a partire da quella autorevolissima del suo Maestro – la pensavano in modo radicalmente diverso. Nel 1922, vestendo gli insoliti panni di commentatore dei fatti politici italiani per il quotidiano argentino (e portegno in particolare) «La Nación», Orlando – certo più libero di esprimersi di quanto non fosse in patria – stigmatizzava con malcelato disprezzo «la febbre di sindacalismo», che riteneva la cifra «caratteristica del momento storico attuale»<sup>50</sup>. E questa lettura assolutamente negativa del fenomeno associativo, ritenuto intrinsecamente pericoloso per l’unità politica dello Stato perché portatore di istanze disgregatrici, risultò non solo assai diffusa, ma genericamente condivisa dalla maggior parte della dottrina. Ne furono un ottimo esempio le due celeberrime prolusioni speculari che Oreste Ranelletti e Alfredo Rocco tennero nel

<sup>47</sup> La definizione parafrasa il titolo di un’importante riflessione critica di Anton Menger, sui riflessi che la questione sociale aveva sul diritto civile. Cfr. A. MENERG, *Das Bürgerliche Recht und die besitzlosen Volksklassen*, H. Laupp’schen Buchhandlung, Tübingen, 1904.

<sup>48</sup> S. ROMANO, *Lo stato moderno e la sua crisi* (1909), Giuffrè, Milano, 1969, p. 18. Occorre tuttavia precisare che l’ottica nella quale Romano si muove non conduce ad una compressione del ruolo dello Stato. Al contrario egli mira invece a all’obiettivo di restituire allo Stato una migliore capacità di comprensione e di controllo della realtà sociale. Sul punto si vedano i due saggi dedicati al pensiero romaniano di Fioravanti in M. FIORAVANTI, *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della costituzione tra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano, 2001.

<sup>49</sup> Perché utile «a mitigare le dannose conseguenze dell’eccessivo individualismo, fonte di contrasti e di lotte, a sviluppare il sentimento di solidarietà fra i singoli, e il sentimento di reciproco rispetto fra i diversi gruppi di individui, contribuendo così ad una più completa e compatta organizzazione sociale». S. ROMANO, *Lo Stato moderno*, cit., p. 19.

<sup>50</sup> V.E. ORLANDO, *La crisi del regime parlamentare* in ACS Orlando, busta 93, fasc. 1712, sfasc. 2, 1922, p. 2 del dattiloscritto.

1920 e che entrambi dedicarono al pericolo rappresentato dal sindacalismo per lo Stato. È difficile immaginare due studiosi più diversi per cultura e per scelte metodologiche ed è per questo che colpisce ancora di più la sostanziale omogeneità delle loro conclusioni, pur se raggiunte attraverso percorsi argomentativi che si collocavano decisamente agli antipodi<sup>51</sup>.

## 5.2 Ripensare la rappresentanza politica

Se per la maggior parte dei giuspubblicisti italiani il pericolo rappresentato dal cosiddetto sindacalismo era divenuto un *topos* ricorrente, è pur vero che vi furono anche sporadiche voci che, senza cedere a catastrofismi, si misero sulla scia di Romano, interpretando il fenomeno associativo come un portato naturale dei tempi. Nel farlo, peraltro, questi autori compirono un evidente passo in avanti rispetto allo stesso Romano, un passo che potremmo definire decisivo: portarono cioè il tema della transizione dal principio individualistico al principio associativo sul terreno più delicato e irto di insidie, quello della rappresentanza politica, che il giurista siciliano aveva tenuto rigorosamente fuori dal proprio ragionamento. Il pluralismo di cui parlava Romano nel 1909 era infatti un pluralismo di natura esclusivamente economico-corporativa. Egli lo dichiara espressamente: quelle realtà (istituzionali) collettive che fiorivano un po' dappertutto avevano tutte «un carattere comune: quello di raggruppare gl'individui col criterio della loro professione o, meglio, del loro interesse economico. Sono federazioni o sindacati di operai, sindacati patronali, industriali, mercantili, di agrari, di funzionari, sono società cooperative, istituzioni di mutualità, camere di lavoro, leghe di resistenza o di previdenza, tutte costituite sul principio indicato, dal quale ricavano la loro collettiva fisionomia»<sup>52</sup>. Dietro alla necessità romaniana di restituire allo Stato il ruolo di «organizzazione superiore che unisca, contemperi e armonizzi le organizzazioni minori» pare dunque lecito scorgere assai più il volto amministrativo che non quello costituzionale del diritto pubblico. Ma così facendo,

---

<sup>51</sup> Le prolusioni, curiosamente, risultano speculari anche nell'intitolazione. Cfr. A. ROCCO, *Crisi dello Stato e sindacati* (1920) ora in ID., *Scritti e discorsi politici di Alfredo Rocco. La lotta contro la reazione antinazionale (1919-1924)*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1938, e O. RANELLETTI, *I sindacati e lo Stato*, in *Politica*, II (1920), n. XV, pp. 257-279, ora in ID., *Scritti giuridici scelti*, Jovene, Napoli, 1992, vol. I, pp. 371-393. Per quanto riguarda le conclusioni, entrambi gli autori finirono per ritenere il fenomeno del sindacalismo come potenzialmente pericoloso per l'unità politica statale. Per una più distesa disamina invece delle profonde differenze tra i due lavori, sia consentito rimandare a M. GREGORIO, *Declinazioni della Nazione nella giuspubblicistica italiana*, in G. CAZZETTA (a cura di), *Retoriche dei giuristi e costruzione dell'identità nazionale*, Il Mulino, Bologna, 2013, in particolare pp. 244-245.

<sup>52</sup> S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, cit., p. 12.

restava irrisolta la questione indubbiamente più spinosa. Se la società andava organizzandosi sulla base di un principio di solidarietà che suggeriva ai diversi portatori di interessi omogenei di marciare assieme, cosa sarebbe accaduto una volta che questa società, così riorganizzata, avesse preteso di essere in questo esatto modo rappresentata? Che ne sarebbe stato dell'istituzione parlamentare?

Tra coloro che accettarono la sfida di rispondere a queste domande va certamente ascritto Francesco Ruffini. Egli, come accennato, non si rifiutò affatto di accogliere il mutamento; anzi, sull'altare del progresso sociale, si mostrò disposto a sacrificare il principio maggioritario che aveva sorretto per decenni il sistema politico dell'Italia unitaria: «è bene sgomberare il campo da questo sistema di elezione», notava, «che può considerarsi oramai come sorpassato»<sup>53</sup>. Ed è proprio alle alternative al maggioritario che egli dedica la maggior parte della sua prolusione torinese, alternative che individua (e distingue) in due tipi diversi di rappresentanza: la «*rappresentanza organica*» e la «*rappresentanza proporzionale*»<sup>54</sup>. Non è questa la sede per approfondire la disamina di Ruffini, ma quanto ci preme sottolineare è come egli si muovesse su un sentiero stretto e disagiata. La rappresentanza organica presentava il difetto, se generalizzata, di risultare incompatibile col principio del suffragio universale. Al contempo, neppure la rappresentanza proporzionale era esente da criticità; per poterla accogliere, secondo Ruffini, occorreva in primo luogo scongiurare il pericolo che essa potesse aprire «nuovamente le porte all'universalmente reietto mandato imperativo»<sup>55</sup>. È nello spazio delimitato da questi estremi che si muove Ruffini. E così si spiega, ad esempio, la proposta che egli tornò a caldeggiare nell'immediato dopoguerra, di una riforma del Senato volta a rendere una parte della Camera alta eleggibile, in via indiretta, su base sostanzialmente corporativa. Così facendo, infatti, si sarebbero potuti ottenere numerosi buoni risultati: la composizione del Senato sarebbe risultata più aderente agli interessi popolari; si sarebbe avuto un moderato riconoscimento della rappresentanza organica; e tutto ciò senza infrangere il principio del suffragio universale e, soprattutto, senza che la riforma alterasse radicalmente gli equilibri dell'ordinamento costituzionale. Riformare sì dunque, ma con giudizio; lo stesso criterio che Ruffini adottò nell'accogliere la rappresentanza proporzionale. Per comprenderlo, conviene riprendere le esatte parole con le quali il giurista torinese aveva liquidato il principio maggioritario, definendolo un *sistema di elezione* sorpassato. La scelta lessicale non è affatto innocente. Perché è esattamente sul piano della procedura di scelta dei Deputati che egli si dimostra disponibile a sostituire il maggioritario col proporzionale; ma solo su quello. Lo si deduce, ad esempio dalla sua considerazione secondo la quale

---

<sup>53</sup> E. RUFFINI, *Guerra e riforme costituzionali*, cit., p. 179.

<sup>54</sup> *Ibidem*. In corsivo nel testo originale.

<sup>55</sup> *Ivi*, p. 228.

rimaneva al maggioritario «pur sempre riservato un campo dal quale il sistema proporzionale non lo potrà sloggiare mai, perché non può sostituirlo: quello della *deliberazione* e fors'anche quello della *legiferazione*, essendo la proporzionale veramente adatta solo a questo ufficio: la *elezione*»<sup>56</sup>. Ecco, in queste tre righe ci pare sia davvero condensata la complessiva posizione di Ruffini di fronte al problema. Sostituire il sistema maggioritario con il proporzionale era fattibile, ma a patto di limitare il cambiamento alla modalità di selezione dei Deputati. La legge del 1919 per Ruffini avrebbe dunque soltanto mutato la procedura di accesso al Parlamento, ma tutto il resto – e soprattutto il modo di intendere la natura stessa dell'istituzione parlamentare – era da considerarsi invariato e, forse, invariabile. Il Parlamento era e doveva infatti rimanere un'istituzione omogenea, l'unico e indivisibile organo di rappresentanza della nazione, la cui articolazione interna in differenti schieramenti politici aveva, come si è notato altrove, una mera funzione ordinante i lavori della camera e non legittimante l'istituzione medesima<sup>57</sup>.

Ma se Ruffini rimase sempre ancorato ad una prospettiva di riformismo moderato, ben più in là si spinse invece uno dei suoi allievi più promettenti, Gaspare Ambrosini, che va senz'altro riconosciuto come colui che, in quel primo dopoguerra, seppe cogliere con più lucidità e consapevolezza la reale portata dell'avvento della proporzionale e della conseguente e coerente modifica dei Regolamenti parlamentari dell'anno seguente. In particolare, egli seppe mettere a fuoco almeno due fondamentali svolte concettuali: la prima riguardava la nuova natura del partito politico novecentesco (e quindi il suo ruolo all'interno della forma di governo); la seconda il mutamento sostanziale del concetto di rappresentanza politica. Per quanto riguarda il primo aspetto, sul quale non ci si soffermerà troppo a lungo<sup>58</sup>, vale però la pena sottolineare che fu Ambrosini il primo giuspubblicista italiano a distinguere concettualmente i partiti dai sindacati, mostrando che una Camera organizzata in partiti non produceva il rischio – che

---

<sup>56</sup> Ivi, p. 217. In corsivo nel testo.

<sup>57</sup> Sulla natura parlamentare della visione del partito politico elaborata dalla cultura giuspolitica del liberalismo italiano sia consentito rimandare a M. GREGORIO, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 15-55 in particolare. Preme soprattutto sottolineare che, in quell'ottica, la suddivisione dell'Assemblea in partiti risultava un fenomeno logicamente conseguente (e non precedente) le elezioni. In altre parole: l'elettorato eleggeva la Camera e poi questa si organizzava internamente in una maggioranza e in una opposizione perché era la logica maggioritaria (come notava Ruffini) che ne presiedeva il funzionamento ad imporlo. In fin dei conti, all'atto finale dei lavori parlamentari ossia durante la votazione delle mozioni e dei provvedimenti, le opzioni in campo rimanevano sempre sostanzialmente due: o si votava a favore o si votava contro.

<sup>58</sup> Per una disamina più estesa si rimanda a M. GREGORIO, *Parte totale*, cit., in particolare pp. 94-100.

invece una camera sindacale avrebbe comportato – di parcellizzare l'interesse generale in tanti interessi di parte. Perché ogni partito era di per sé portatore di una visione generale dell'interesse pubblico, seppur interpretata alla luce delle differenti visioni politiche. E una chiarezza di idee non minore mostrò sul tema che stiamo qui ricostruendo, quello della rappresentanza. Con straordinaria lucidità egli prese le distanze sia da Romano sia dal suo maestro Ruffini. Con il secondo e contro il primo, egli notava l'improcrastinabilità dell'accoglimento del principio associativo nella sfera politico-rappresentativa. Se questo si era affermato nel «campo economico», la persistente tendenza a negargli cittadinanza «nel campo politico» andava infatti considerata illogica, nonché pericolosamente lesiva «dei singoli e della collettività»<sup>59</sup>. Secondo Ambrosini, infatti, «il principio individualistico atomistico» che continuava «a presiedere alla costituzione e al funzionamento del parlamento, era divenuto anacronistico e portava al dissolvimento della vita politica e alla degenerazione del regime parlamentare»<sup>60</sup>. Però l'accoglimento del criterio opposto, a differenza di quanto il suo stesso maestro sosteneva, comportava «il cambiamento non solo del sistema di scrutinio e della procedura elettorale, ma anche della base stessa della rappresentanza politica»<sup>61</sup>. L'innovazione introdotta dalla legge elettorale del 1919, insomma, era ben più profonda di quanto Ruffini sostenesse. Questi, assieme ai c.d. neo-proporzionalisti (la definizione è dello stesso Ruffini), riduceva la proporzionale ad un metodo di elezione proprio per non dover affrontare la questione della compatibilità tra rappresentanza parlamentare e pluralismo partitico. Ma Ambrosini poteva permettersi di non porsi il problema perché, nella sua ricostruzione, come accennato sopra, i partiti politici nei quali la Camera risultava effettivamente frammentata non erano portatori di interessi particolari, ma solo di differenti interpretazioni del medesimo interesse generale. Una volta escluso dunque il pericolo che vi fosse incompatibilità tra partiti e rappresentanza politica parlamentare, si poteva proseguire nel ragionamento e provare a definire questo nuovo tipo di rappresentanza che andava formandosi sotto la spinta della proporzionale. E fu qui che, anche per Ambrosini, cominciarono ad emergere le difficoltà. «Col sistema vigente prima della legge dell'11 agosto 1919, [...] gli eletti non dovevano uniformare la loro condotta che alle direttive dettate alla loro coscienza dalla valutazione che essi personalmente facevano dei bisogni e degli interessi generali». Ne scaturiva dunque logicamente la rimozione di qualsiasi legame tra eletto ed elettore, visto che il primo, rappresentando l'intera nazione, era alla generalità di essa che doveva rendere conto. «Col nuovo sistema della

---

<sup>59</sup> G. AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, La Voce, Firenze, 1921, p. 13.

<sup>60</sup> Ivi, p. 15.

<sup>61</sup> Ivi, p. 5.

rappresentanza proporzionale, invece, [...] i deputati non possono più considerarsi genericamente come rappresentanti della volontà della nazione, ma debbono considerarsi *prevalentemente* come rappresentanti della volontà degli elettori organizzati in partiti da cui derivano la propria elezione e con cui sono costretti a restare in rapporti continui»<sup>62</sup>. La conclusione sostanzialmente finisce qui; ma, come è evidente, avrebbe meritato un approfondimento assai maggiore. E forse se ne accorse lo stesso autore che ritenne di integrarla con una nota a piè di pagina, anch'essa, tuttavia, tutt'altro che risolutiva. In quella Ambrosini notava infatti che il rapporto rappresentativo, lungi dall'apparire monolitico, era da intendersi invece articolato in un fascio di «rapporti di rappresentanza complessi, nei riguardi della nazione in generale, degli elettori votanti, della circoscrizione elettorale e del Partito»<sup>63</sup>. La soluzione sembrava dunque più abbozzata che definitiva. La rappresentanza aveva per certo lasciato le tradizionali e consolidate sponde concettuali del liberalismo ottocentesco; ma su quale fosse l'approdo finale al quale era destinata, rimaneva ancora più di un'incertezza.

### 5.3 La china più pericolosa: elettorato attivo e fondamento di legittimità dello Stato

Del resto quello della definizione coerente e rigorosa del nuovo rapporto rappresentativo non era l'unico problema rimasto insoluto. C'è un aspetto sul quale il saggio di Ambrosini rimane infatti clamorosamente silente, ed è il seguente: che riflessi comportava questo ripensamento del rapporto rappresentativo sulla ricostruzione dell'elettorato attivo e, di conseguenza, sulla questione delicatissima del fondamento di legittimità delle istituzioni statuali? Perché, lo si capisce bene, se si accettava l'idea che la rappresentanza andava mutando nel senso di assicurare un rapporto assai più stretto e continuo tra eletto ed elettore, tanto da imporre al primo di dover rendere conto se non direttamente al secondo quanto meno all'organizzazione politica di riferimento per entrambi, diventava altresì evidente che il ruolo degli elettori acquisiva un nuovo ed evidente protagonismo.

Protagonismo evidente, si è detto; ma soprattutto nuovo. Perché sino a quel momento, come è ampiamente noto, la ricostruzione dottrinale dell'elettorato attivo tendeva ad escludere in modo categorico che l'atto della votazione costituisse l'esercizio di un diritto soggettivo individuale. È ad Orlando che si fa giustamente risalire la più rigorosa teorizzazione sul punto. Già dalla sua opera del 1895 *Sul fondamento giuridico della rappresentanza politica*<sup>64</sup>, egli ricostruiva, in

<sup>62</sup> Ivi, pp. 68-69. Il corsivo è nel testo.

<sup>63</sup> Ivi, p. 69. nota n.1

<sup>64</sup> V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica* (1895), ora in Id., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Giuffrè, Milano

linea con le coeve riflessioni tedesche, l'elettorato attivo come l'esercizio di una pubblica funzione. L'interesse giuridico tutelato dall'ordinamento, spiegava, non era infatti quello dell'elettore a vedere rappresentato il proprio punto di vista, bensì dello Stato a formare – in via elettiva, perché così disponeva il diritto positivo e quindi la volontà dello Stato medesimo – un suo fondamentale organo. Di qui la conseguente chiamata del singolo a collaborare a questo processo. A questi lo Stato chiedeva dunque di esprimere un parere su quali fossero le personalità più adeguate a comporre l'organo parlamentare. E che l'elettore fosse chiamato unicamente a indicare i più idonei lo dimostrava anche il fatto che lo Stato si sceglieva gli interlocutori da coinvolgere, riconoscendo solo ad alcuni cittadini, e non a tutti, la c.d. capacità elettorale. Ma se fu Orlando a cristallizzare in modo esemplare la tesi, questa non rimase solo sua. Su posizioni analoghe si attestò infatti tutta la giuspubblicistica liberale. Certo, ci furono alcuni distinguo e diverse precisazioni, ma nulla minò davvero quella ricostruzione; neppure quando, all'indomani della legge del 1912, le maglie giuridiche per il riconoscimento della capacità elettorale si allargarono sensibilmente. Sia Santi Romano<sup>65</sup> sia Oreste Ranelletti<sup>66</sup>, ad esempio, ebbero a specificare che nella ricostruzione complessiva della posizione dell'elettore un limitatissimo aspetto di libertà individuale andava riconosciuto. Ma si trattava del diritto del cittadino a vedersi accreditato come elettore, una situazione giuridica che si lasciava agevolmente riconoscere come diritto soggettivo perché di esso presentava i caratteri tipici, primo tra tutti l'azionabilità. Ma ci si fermava qui: si poteva ammettere l'esistenza di un diritto a vedersi riconoscere la capacità elettorale, sussistendone i requisiti di legge. Ma una volta riconosciuta questa, il voto in sé rimaneva sempre e comunque l'esercizio di una pubblica funzione<sup>67</sup>.

Peraltro a tali conclusioni non giunsero soltanto gli esponenti della scuola giuridica nazionale. Anche Luigi Rossi, pur ritenendo necessario «rendere insieme più reale e meno staccato dal corpo sociale il concetto di funzione»<sup>68</sup>, e riconoscendo che «i diritti politici sono un gruppo di attribuzioni necessariamente individuali», finiva per concludere: «ma non appartengono all'individuo per

---

1954. Sul punto, si veda però anche V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Barbera, Firenze, 1889

<sup>65</sup> S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici subiettivi*, in V.E. ORLANDO, *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, SEL, Milano, 1900.

<sup>66</sup> O. RANELLETTI, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni* (1894), ora in ID., *Scritti giuridici scelti*, cit., vol. III.

<sup>67</sup> Nello stesso senso concludeva del resto anche G. JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Rechts*, Mohr, Tübingen, 1892.

<sup>68</sup> L. ROSSI, *Sulla natura giuridica dell'elettorato politico. Memoria consegnata il 27 dicembre 1907 alla Classe di Scienze morali della R. Accademia delle scienze dell'Istituto di Bologna*, Tip. Gamberini e Parmeggiani, Bologna, 1908, p. 7.

svolgere la sua personalità giuridica, bensì per svolgere la vita della collettività politica, dello Stato. Più propriamente che non diritti furono quindi detti funzioni»<sup>69</sup>. E allora che senso aveva sottolineare la rilevanza giuridica delle posizioni individuali? Nessuna, secondo Ferracciu, visto che tale considerazione «nulla toglie alla *sostanza* della cosa, che consisterebbe nella riduzione di esso diritto ad una pubblica funzione»<sup>70</sup>. E così, per concludere, anche Siotto Pintor poteva agevolmente chiosare: «Il diritto elettorale attivo non consiste pertanto affatto – seppur ciò possa sembrar paradossale – nel diritto di eleggere. Eleggere significa, in senso giuspubblicistico, nominare un organo dello Stato; e soggetto di siffatto diritto di nomina non può essere che lo Stato stesso. L'elettore, nell'atto della elezione, è organo parziario, è funzionario pubblico»<sup>71</sup>.

Nulla pareva scalfire dunque questa granitica certezza dottrinale, che accomunava sia gli epigoni di Orlando, sia i suoi (più o meno agguerriti) critici. E qui ci pare stia una prima significativa frattura nel tentativo dottrinale di governare la trasformazione democratica. Perché se è vero che la dottrina più tiepida verso le grandi costruzioni teoriche di matrice tedesca si mostrò maggiormente disponibile a confrontarsi col mutamento in atto, è altrettanto vero che anch'essa si incagliò nelle secche dogmatiche della sistematizzazione dell'elettorato attivo. Emblematica al proposito fu, ancora una volta, la posizione di Ruffini. La tesi da lui sposata, che vedeva nella legge elettorale proporzionale un semplice mutamento nel modo di selezionare i membri della Camera elettiva, di per sé rendeva perfettamente pensabile l'elettorato attivo nei termini usati e tradizionali. Ma lui stesso si accorse che ciò non era praticabile ancora a lungo; notava infatti: «mentre la dottrina non è riuscita a fissarsi sopra una delimitazione pacifica tra *l'elettorato-diritto* e *l'elettorato-funzione*, il primo concetto è rimasto il solo ben netto e ben radicato nella coscienza della generalità degli elettori non meno che degli eletti»<sup>72</sup>. Naturalmente stupisce un po' leggere di una dottrina divisa e incerta sulla configurazione teorica del diritto elettorale, perché a scorrere la letteratura sopra ricordata, se ne ricava un'impressione assai diversa. Ma probabilmente a Ruffini serviva un appiglio teoretico per essere quanto meno in grado di sollevare la questione in termini problematici. Egli stigmatizzava infatti «i più rigidi teoristi» ancora propensi a sostenere «la affermazione rigida che nessun rapporto più interceda fra elettori e eletti, una volta che la elezione è compiuta»<sup>73</sup>. Perché

<sup>69</sup> Ivi, p. 8.

<sup>70</sup> A. FERRACCIU, *Alcune osservazioni sulla natura giuridica dell'elettorato politico*, in *Rivista di diritto pubblico*, I, 1909, p. 162. Il corsivo è nel testo.

<sup>71</sup> M. SIOTTO PINTOR, *Le riforme del regime elettorale e le dottrine della rappresentanza politica e dell'elettorato nel secolo XX*, Athenaeum, Roma, 1912, p. 58.

<sup>72</sup> E. RUFFINI, *Guerra e riforme costituzionali*, cit., p. 231. I corsivi sono nel testo.

<sup>73</sup> Ibidem.

proprio le trasformazioni politiche innescate dal primo dopoguerra avevano consacrato il protagonismo di partiti «che di tali teorie non vollero mai saperne e i cui eletti» andavano dimostrandosi invece «ossequientissimi alle ingiunzioni dei loro elettori». Ancora una volta ricorreva lo sfasamento tra teoria e pratica, tra dogmatica e realtà. Ma le conclusioni di Ruffini si arrestavano davanti ad un punto di domanda: «Varranno le eleganti e sottili teorie ad arrestare un simile movimento? O non dovranno esse invece – *de guerre lasse* – piegarsi a esso, se non vorranno esulare dalla vivente e prepotente realtà?»<sup>74</sup>.

Ruffini dunque più che offrire soluzioni, solleva questioni problematiche. Ma questo in fondo era naturale: sia perché una prolusione non era probabilmente il luogo più adatto per un ripensamento dogmatico a tutto campo; sia perché quel ripensamento appariva tanto necessario quanto straordinariamente profondo. Egli aveva infatti perfettamente chiaro che rivedere la teorica dell'elettorato attivo inteso come funzione pubblica comportava necessariamente una revisione ancora più radicale e dall'impatto potenzialmente devastante sulle teoriche del liberalismo tradizionale: quella relativa cioè al fondamento di legittimità dell'autorità statale. Forse è proprio per questo che egli accennava, come riportato sopra, ad una dottrina oscillante tra gli estremi dell'elettorato-funzione e l'elettorato-diritto. È vero che la seconda tesi risultava completamente ignorata dalle ricostruzioni ottocentesche, ma evidentemente egli non si riferiva alla letteratura coeva. Alludeva invece, con tutta probabilità, alla necessità di tornare a confrontarsi con elaborazioni assai più risalenti, che avevano qualificato il voto come vero e proprio diritto individuale e che però la cultura giuridica del secolo XIX dava ormai per morte e sepolte. Si trattava di quella tendenza, sono parole di Ferracciu, «a raffigurare nel diritto elettorale uno stretto diritto individuale, indipendente da ogni connessione col concetto di sovranità dello Stato» e che egli riteneva «ormai oltrepassata in quanto non rappresenta[va] che un detrito della teoria atomistica della sovranità popolare»<sup>75</sup>. La questione sul tavolo, la vera questione verrebbe da dire, era insomma il nesso indissolubile tra elettorato e sovranità. Pensare il primo in termini di diritto individuale conduceva infatti inesorabilmente al ritorno della sovranità popolare. Ma spingersi sino a quel punto andava ben oltre il ripensamento critico. Oltrepassare le colonne d'Ercole dell'oggettivazione e istituzionalizzazione del potere sovrano (sia che lo si incardinasse all'inglese nell'istituzione parlamentare, sia che lo si incardinasse – in modo più teutonico – nella persona giuridica statale *tout court*) significava rivoluzionare interamente gli orizzonti dottrinali. Non è un caso, infatti, che questo aspetto non venne quasi mai esplicitato né tantomeno esplorato nelle pur ricche riflessioni emerse nei brevi anni del primo dopoguerra, con la singolare (e forse unica) eccezione di Giuseppe

<sup>74</sup> Ivi, pp. 232-233.

<sup>75</sup> FERRACCIU, *Alcune osservazioni*, cit., p. 74.

Capograssi che, dal suo peculiare punto di osservazione di filosofo del diritto che aveva ben interiorizzato la lezione vichiana<sup>76</sup>, non ebbe remore a riconoscere un evidente dato di realtà: ossia che la sovranità stava tornando nelle mani del popolo<sup>77</sup>.

## 6. La transizione alla prova: alcune considerazioni conclusive

Quanto accadde nelle vicende politiche italiane, nelle more di questa ricca elaborazione teorica, è noto. Le elezioni svoltesi con il metodo proporzionale sconvolsero gli equilibri del Parlamento italiano togliendo al blocco liberale, pur variamente composto, la maggioranza nell'assemblea elettiva. Il grande successo del partito socialista – che portò 156 Deputati alla Camera – e del neonato partito popolare – che con i suoi 100 eletti conseguì un risultato forse ancor più eclatante – costrinsero la classe dirigente liberale, che aveva retto per quasi settant'anni le sorti del paese, a dover necessariamente cercare una sponda in uno dei due grandi partiti di massa. Ma più del dato politico, venne in rilievo un formidabile slittamento costituzionale sotto il profilo della forma di governo. Complice la fondamentale riforma dei regolamenti parlamentari del 1920 sulla quale – per motivi di spazio – si è scelto di non soffermarsi<sup>78</sup>, il Parlamento italiano uscito dalle elezioni del 1919 e poi da quelle del 1921<sup>79</sup> non aveva semplicemente cambiato composizione politica: aveva radicalmente cambiato pelle. Più esattamente, si era diviso sostanzialmente a metà. Il consistente ma non più maggioritario universo

---

<sup>76</sup> Di eredità vichiane nel pensiero di Capograssi, da ravvisarsi in particolare nella vocazione a ricostruire l'esperienza giuridica entro i due poli del *certo* e del *vero*, parla ad esempio Ulderico Pomarici. Cfr. U. POMARICI, *Giuseppe Capograssi*, in *Il contributo italiano alla storia del pensiero – Diritto*, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, 2012, pp. 575 ss.

<sup>77</sup> G. CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta* (1922), ora in ID., *Opere*, cit., vol. I, p. 452. Per una sintetica ma interessante ricostruzione dell'interpretazione della democrazia in Capograssi si veda S. BIANCU, *Sovranità, Democrazia, Europa. Riflessioni a partire da Giuseppe Capograssi*, in *L'Ircocervo*, n. 1/2011.

<sup>78</sup> Sia consentito rimandare a M. GREGORIO, *Parte totale*, cit., pp. 89 ss.

<sup>79</sup> Come è noto quelle elezioni furono volute da Giolitti – che guidava il suo quinto Gabinetto – per approfittare della contingente crisi del Partito socialista, nel quale la frattura tra anima riformista e anima massimalista si era fatta davvero profonda. L'esito tuttavia fu assai distante dalle speranze che nutriva lo statista piemontese. Il PSI perse effettivamente una trentina di Deputati rispetto alle elezioni di due anni prima, ma 15 Deputati portò alla Camera il Partito Comunista d'Italia (nato dalla scissione di Livorno del 21 gennaio 1921), mentre il PPI ne guadagnò 8. Se a questi si sommano i circa 35 deputati fascisti eletti alla Camera nelle Liste dei Blocchi Nazionali (creatura politica giolittiana, peraltro), ben si comprende come la presenza in Parlamento dei partiti di massa non ne uscì ridimensionata ma, al contrario, decisamente rafforzata.

liberale, oltre a pensarsi come unico titolato al Governo, continuava infatti a ragionare nei termini usati e familiari del governo di Gabinetto di estrazione ottocentesca. In quella logica, la formazione di una maggioranza parlamentare era un passaggio indissolubilmente legato alla persona del Presidente del Consiglio: alla sua capacità di persuasione, alla sua autorevolezza e, perché no, alla sua abilità nel tessere reti e organizzare pratiche di natura clientelare. Era, in altre parole, un discorso di convenienza politica tra gentiluomini che condividevano, non solo lo stesso *milieu* sociale e culturale, ma anche buona parte delle visioni progettuali. L'altra metà del parlamento, rappresentata dai partiti di massa, ragionava invece compattamente (al netto delle diverse ideologie politiche) nei termini nuovissimi dello Stato di partiti, che prevedeva – come presupposti necessari alla costituzione di una maggioranza di governo – la stipula di accordi programmatici tra le forze politiche e la possibilità per queste di indicare persone di fiducia entro la compagine governativa, che sarebbero stati i garanti dell'attuazione del patto programmatico. Difficile immaginare due prospettive più divergenti; e i nodi non tardarono a venire al pettine. Possiamo solo immaginare lo stupore di V.E. Orlando, Presidente della Vittoria e padre della scienza del diritto pubblico italiana quando, incaricato dal Sovrano di formare un governo nel febbraio 1922, si trovò di fronte ad un PPI che pretendeva, evidentemente con troppa fermezza, di imporgli priorità programmatiche e Ministri. E ad Orlando andò comunque meglio che a Giolitti col quale, in quegli stessi giorni, il PPI rifiutò addirittura di sedersi a dialogare. Dove avrebbe portato quella incomunicabilità, di lì a pochi mesi, è storia nota. Ma, a ben vedere, neppure la marcia su Roma e l'ascesa al potere di Mussolini posero termine alle speranze di una parte della classe dirigente liberale di riuscire comunque a ricondurre la caotica situazione italiana nell'alveo della normalità costituzionale. Anzi: proprio le differenti strategie messe in atto dal composito universo del liberalismo italiano di fronte all'avvento del fascismo (che, in fin dei conti era anch'esso un figlio legittimo del Novecento) offrono probabilmente un'ulteriore chiave di lettura utile ad interpretare anche la vicenda del primo dopoguerra.

Quest'ultimo, visto dall'ottica della dottrina giuspubblicistica e della classe dirigente liberale (non v'è chi non veda ampie sovrapposizioni tra i due insiemi), risultò infatti la storia di un fallimento. Perché il tentativo di governare il cambiamento innescato dalla fine della Grande Guerra naufragò senza ombra di dubbio. Ma è sui percorsi che condussero a quel naufragio che si è cercato in queste pagine di ragionare più approfonditamente. Col risultato di riportare al centro della riflessione, ancora una volta, le tensioni interne alla cultura giuspolitica liberale. La fine del conflitto aveva infatti, in quel campo così prismatico e articolato, aperto più di una faglia. Sulla classica – ma in fondo neppure eccessivamente problematica – distinzione tra destra e sinistra, tra un blocco tendenzialmente conservatore e uno progressista, si era innestata una

contrapposizione più profonda (almeno in quegli anni) che attraversò in modo trasversale ambo gli schieramenti: quella tra neutralisti e interventisti. E se questo sfaccettò ulteriormente la collocazione politica dell'universo liberale, anche sotto il profilo più schiettamente scientifico le cose si complicarono non poco. Si riaccessero, come detto, le divisioni tra scuola giuridica nazionale e dottrina eterodossa, tra i cultori delle modellizzazioni teoriche di impronta tedesca e gli antichi sostenitori del costituzionalismo storico di matrice britannica. Ma anche quella frattura metodologica si arricchì di nuovi significati all'indomani del primo conflitto mondiale, perché determinò il tipo di approccio che la dottrina tenne di fronte alla crisi e, di conseguenza, le strategie che mise in campo per poterla governare. L'obiettivo di fondo, sia chiaro, rimaneva uno solo: governare la crisi e assorbire le istanze di cambiamento nel modo più indolore possibile. Ma le strade per raggiungerlo furono molto diverse.

Gli epigoni di Orlando, pressati dalle istanze di rinnovamento, si schierarono sulla difensiva, arroccandosi a difesa dello Stato di diritto e della netta separazione tra società e istituzioni. Anzi: proprio la straordinaria effervescenza della prima sembrò loro la più evidente conferma della necessità di tenerla a debita distanza dalle seconde. Naturalmente, è quasi superfluo notare che difendere il *Rechtsstaat* significava anche difendere la *Rechtsstaatslehre* che del primo aveva provveduto alla *Gestaltung*. Fu dunque questa comune premessa ad innervare le prese di posizione dei principali esponenti della scuola giuridica nazionale di fronte alla crisi del primo dopoguerra; ma in fondo con il medesimo approccio essi affrontarono anche l'avvento del fascismo. Le strade che questi giuristi imboccarono negli anni del regime, per quanto profondamente distanti, sembrano infatti rappresentare comunque diverse declinazioni di quell'originaria e condivisa premessa. Orlando ad esempio, tra il 1922 e il 1924, sostenne e cooperò attivamente col fascismo al potere, nella speranza di riuscire a ricondurlo entro i binari della legalità costituzionale. E la sua scelta di ritirarsi dalla vita politica prima (si dimise da Deputato nel 1925, dopo essere passato all'opposizione in seguito all'assassinio di Giacomo Matteotti) e da quella accademica poi (si ritirò dall'insegnamento universitario nel 1931), trovò origine proprio nel fallimento di quella sua originaria speranza. Santi Romano, al contrario del suo Maestro, si compromise invece in modo decisamente marcato con la dittatura mussoliniana. Quanto ne ebbe in cambio, ossia la Presidenza del Consiglio di Stato, gli consentì però di presidiare un settore nevralgico e di orientare la giurisprudenza del collegio, allo scopo di ribadire la validità e la persistenza delle categorie *rechtsstaatlich* che avevano innervato le sue stesse teoriche dello Stato amministrativo. Peraltro, negli anni del regime, la difesa della dogmatica di tradizione liberale continuò a rappresentare una costante degli scritti non solo romaniani, ma anche degli altri esponenti della scuola giuridica nazionale (un nome su tutti: Oreste Ranelletti). La maggior parte di questi autori, senza ritirarsi

sdegnosamente a vita privata come Orlando, né comprometersi col regime come Romano, continuarono semplicemente a lavorare, nel tentativo di dimostrare la persistente validità dello Stato di diritto sotto il regime. Il risultato fu quello di fornire interpretazioni assai ardite dello Stato fascista, spesso lontanissime dalla realtà costituzionale del ventennio e quasi sempre costrette a cercare rifugio nel formalismo più astratto.

Di converso, coloro che invece non avevano mai aderito con convinzione alla rivoluzione metodologica orlandiana tennero un atteggiamento sensibilmente differente. Nel tentativo di governare la crisi, infatti, si mostrarono disponibili a riconoscere al mutamento sociale una primazia logica, nella convinzione che fossero le istituzioni a doversi adeguare all'evoluzione sociale e non viceversa. Questa seconda strada, che era certo la più coerente con la nascente cultura costituzionale novecentesca, era però anche quella che presentava le maggiori difficoltà. Ripensare categorie così risalenti e acquisite – quali l'interpretazione dell'elettorato attivo come pubblica funzione o addirittura il postulato della sovranità dello Stato – comportava inevitabilmente robuste difficoltà dogmatiche e tempi di riflessione lunghi. Ma propri i tempi, intesi stavolta come contingenza storica, remavano ostinatamente contro. Qual era infatti in concreto la società cui riconoscere la primazia? A quale popolo sarebbe stato affidato lo scettro della sovranità? L'Italia uscì dalla guerra abbruttita ed esasperata. La vittoria, lungi dal compattarla, la vide invece frantumarsi al proprio interno sotto la spinta di divisioni politiche profondissime. Ma più di ogni altra cosa, quella società aveva introiettato nel profondo il germe distruttivo della brutalità; e quell'abitudine alla violenza, appresa nel fango delle trincee, continuava imperterrita a riproporre anche in tempo di pace. Insomma: se l'obiettivo era quello di garantire il progresso moderato, nella ferma convinzione che il sostantivo fosse praticabile solo se affiancato dall'aggettivo, l'Italia del primo dopoguerra – che di moderazione mancava totalmente – era il luogo meno adatto per tentare l'impresa. Inutile dire che più il tessuto sociale andava negli anni lacerandosi, più si affievolivano le speranze residue di riuscire a tenere assieme riforme (sociali, economiche, politiche che fossero) e governo moderato. E quando quelle speranze si spensero del tutto – una volta che Mussolini imboccò con decisione la strada della dittatura – a quei protagonisti, che non potevano neppure appigliarsi al simulacro di una qualche sacra costruzione dogmatica da difendere, non restò dunque più alcuno spazio di manovra. Chi scelse di rimanere in Italia, subì una sostanziale e pesante emarginazione, come nel caso di Ruffini ad esempio, le cui esequie Jemolo paragonò a quelle del conte di Chambord<sup>80</sup>, come se coincidessero col funerale del liberalismo tutto; ma isolamenti più o meno tormentati subirono anche moltissimi

---

<sup>80</sup> A.C. JEMOLO, *Introduzione* a F. RUFFINI, *La libertà religiosa. Storia di un'idea*, Feltrinelli, Milano, 1967, p. XXIII.

altri: da Salvatorelli a Einaudi, passando per Arangio Ruiz. Chi invece non intese rinunciare a riaffermare le proprie posizioni con nettezza, fu costretto all'esilio (quasi sempre in Francia come nel caso di Nitti, ma anche di Salvemini) e, spesso, troppo spesso, quella libertà di pensiero pagò anche con la vita (tra gli altri: Piero Gobetti, Carlo e Nello Rosselli, Silvio Trentin, Giovanni Amendola).