

633
101333

IDEE DI RAPPRESENTANZA
E SISTEMI ELETTORALI
IN ITALIA
TRA OTTO E NOVECENTO

ATTI DELLA TERZA GIORNATA DI STUDIO "LUIGI LUZZATTI"
PER LA STORIA DELL'ITALIA CONTEMPORANEA
(VENEZIA, 17 NOVEMBRE 1995)

a cura di
PIER LUIGI BALLINI



VENEZIA
ISTITUTO VENETO DI SCIENZE LETTERE ED ARTI
1997

NICOLA ANTONETTI

PARADIGMI POLITICI E RIFORME ELETTORALI:
DAL SISTEMA MAGGIORITARIO UNINOMINALE
AL SISTEMA PROPORZIONALE

1. La prospettiva nella quale affronterò il tema richiede che si delimiti l'ambito della ricerca e, insieme, che si pongano in preme brevi considerazioni di contenuto e di metodo sul suo oggetto. Non è certamente mia intenzione, infatti, ricostruire nelle varie fasi il processo di trasformazione istituzionale che, sul filo del mutamento elettorale, si dispiegò in Italia tra l'ultima parte dell'età giolittiana e la crisi del regime liberale, seguita alle riforme (nonchè alle mancate riforme) del primo dopoguerra. Tale ricostruzione, peraltro impossibile in questa sede, è stata in buona parte compiuta ed è nota¹. Diversamente, ritengo opportuno riflettere ancora sui modi nei quali la cultura politica e la cultura giuridica, nel loro inevitabile intreccio, percepirono e affrontarono le questioni che via via si manifestarono con l'ampliamento del suffragio (da quello «quasi universale» delle leggi elettorali del 1912 e del 1913 a quello universale, ma solo maschile, della legge del 1919) e con il passaggio dal sistema maggioritario uninominale al sistema proporzionale.

Così posto, però, l'ambito della ricerca, sul quale peraltro (come vedremo) si sono soffermati vari altri studiosi, rimane troppo

1) La ripresa negli ultimi anni Ottanta degli studi sulla storia elettorale italiana ha trovato un sicuro fondamento scientifico nel lavoro di P. L. BALLINI, *Le elezioni nella storia d'Italia dall'Unità al fascismo. Profilo storico-statistico*, Bologna 1988. Sul periodo e sui problemi che ci interessano in questa sede non si può prescindere dalle importanti ricerche di M. S. PIRETTI, *La giustizia dei numeri. Il proporzionalismo in Italia (1870-1923)*, Bologna 1990 e *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Roma-Bari 1995; ricordo anche S. NOURET, *La nascita del sistema dei partiti nell'Italia contemporanea*, Manduria 1994.

vasto sia perché è noto che le «intenzioni», esplicite o implicite, con le quali in quella stagione si prospettarono le trasformazioni elettorali furono molte e spesso non solo diverse ma anche alternative tra loro, sia perché è impossibile prescindere da alcuni riferimenti storici che sono essenziali. Prima di tutto, che in poco più di un decennio (cioè, dalla riforma del '12 alla metà degli anni Venti) l'evoluzione e la successiva involuzione dei processi elettorali incidero sull'assetto di un Parlamento che, penalizzato dall'annoso problema del «distacco» dalla «vita sociale»³, vide progressivamente scemare fin la sua immagine di corpo legislativo preposto, almeno secondo la dottrina, a funzioni di indirizzo e di controllo delle attività dell'esecutivo. In secondo luogo, che già nell'età giolittiana il rinnovamento della rappresentanza politica, mentre inaugurava, nella forma, un inedito capitolo dei rapporti tra lo Stato e la società, entrava in un conflitto, non solo teorico, con i coevi assetti istituzionali largamente regolati dai modelli giuspubblicistici dello Stato-persona e dello Stato-amministrazione.

Sullo sfondo di questo complesso intreccio di problemi e di situazioni, la mia indagine, come ovvio, sarà limitata. Cercherò, infatti, di analizzare *solo alcune* delle posizioni espresse sia dai soggetti politici (partiti e sindacati), impegnati a valutare, con legittimi scopi di parte, vantaggi e svantaggi indotti dai successivi ampliamenti del suffragio e dai cambiamenti nei sistemi di votazione, sia da alcuni dei giuristi che tesero a indirizzare o, addirittura, a determinare gli esiti delle trasformazioni elettorali sull'ordinamento dello Stato. In altre parole, il mio obiettivo è quello di approfondire alcuni significativi *paradigmi* culturali che animarono il dibattito politico di quella stagione. Userò il termine *paradigma*, notoriamente introdotto da Thomas S. Kuhn per l'analisi di proposizioni scientifiche assunte da gruppi stabili di

2) Argomentando a fine Ottocento su tale «distacco» del Parlamento dal paese come elemento centrale di tutte le questioni costituzionali, si apriva lo studio di G. ARANGIO RUZZI, *Storia costituzionale del regno d'Italia*, (Firenze 1898), ristampa, presentazione di L. ELIA, introduzione di L. CARLASSARE, Napoli 1985, pp. VII-VIII.

3) Si veda in generale su questo, oltre il classico studio di F. TESSITORE, *Crisi e trasformazione dello Stato. Ricerche sul pensiero giuspubblicistico italiano fra Otto e Novecento*, Milano 1988; P. COSTA, *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano 1987 e M. FIORAVANTI, *Cultura giuridica, amministrazione e trasformazioni dello Stato*, in *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, a cura di A. SCHIAYONE, Roma-Bari 1990, pp. 3-87.

studiosi⁴, unicamente per verificare come sulle tematiche elettorali, dalla fusione di linee di pensiero e di dottrina con valori partecolari ed esigenze contingenti, emersero prospettive politico-costituzionali il più delle volte divergenti tra loro nella considerazione dei destini dello Stato di diritto liberale⁵. Naturalmente, non credo che dalla individuazione di uno o più *paradigmi* si possano risolvere complesse questioni storiografiche; si potrà forse chiarirne qualche aspetto di rilievo.

In realtà, anche in un orizzonte circoscritto rimane da individuare un punto di vista dal quale procedere e un metodo da applicare nella ricerca. A tale scopo valgono le lucide considerazioni generali elaborate da Fulco Lanchester circa la possibilità/necessità di ricostruire una vicenda costituzionale dalla parte dei «soggetti» politici e culturali che parteciparono a tale vicenda o influirono in vario modo su di essa. In questa direzione, secondo Lanchester, rimane necessario ricollocare l'azione dei suddetti soggetti all'interno delle dinamiche del regime politico in cui operarono e, cioè, all'interno di «quel complesso di valori, norme, regole del gioco e strutture di autorità», proprie di ogni singola stagione costituzionale⁶. L'attribuzione di un articolato significato al «regime politico»⁷, con la precisazione che esso si modifica in base all'evolversi delle sue «variabili» (politico-istituzionali, elettorali, economiche, culturali, ecc.) mi pare quanto mai utile per la nostra analisi dei modi nei quali le forze politiche e sociali e i giuristi colsero l'impatto che il sistema elettorale ebbe o poteva avere sul complesso degli elementi

4) Il riferimento è a T. S. KUHN, *Struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Torino 1962; titolo originale dell'opera, *The Structure of Scientific Revolutions*. Per il dibattito suscitato dalle posizioni di Kuhn, si veda tra gli altri, T. KUHN, J. D. SNEED, W. STEGMULLER, *Paradigmi e rivoluzioni nella scienza*, introduzione di M. BALDINI, Roma 1983.

5) Per la meditata assunzione del termine *paradigma* in sede di storia del pensiero politico rinvio all'importante raccolta di saggi di J. G. A. POCKOCK, *Politica linguaggio e storia. Scritti scelti*, prefazione e cura di E. A. ALBERTONI, Milano 1990. Inoltre, per la necessaria attenzione che, in sede di analisi dei dibattiti costituzionali, va volta alle argomentazioni politiche, oltrechè a quelle giuridiche, riferite, anche in maniera «non esplicita», a tematiche relative alla trasformazione dello Stato, cfr. M. TROPER, *Sur l'usage des concepts juridiques en histoire*, «Annales» 6 (1992), in particolare pp. 1171-1180.

6) F. LANCHESTER, *Alcune riflessioni sulla storia costituzionale*, «Quaderni Costituzionali», XV, 1 (1994), ora in *Id.*, *Momenti e figure nel diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Milano 1994, pp. 304-305.

7) La situazione di reciproca «influenza» che in regime democratico si sviluppa nei rapporti tra i partiti e il complesso degli organi costituzionali e di governo, era stata già individuata da C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova 1973, pp. 447-449.

che costituivano il regime liberale, a iniziare dallo stesso sistema parlamentare per arrivare alla forma del governo e dello Stato.

2. Per buona parte dell'Ottocento, e non solo nell'Italia post-unitaria, sugli sviluppi degli indirizzi elettorali incisero due distinti processi culturali, ciascuno con una propria autonomia ragion d'essere: il primo, relativo all'incremento del suffragio, era interessato alla tematica democratica dell'uguaglianza e si nutriva di concetti filosofici e antropologici oltre che di argomenti giuridici; il secondo, proiettato sulle modalità concrete per far evolvere i sistemi elettorali, assumeva e dibatteva complessi problemi aritmetici e tecnici. In sostanza, accanto alla tendenza verso l'integrazione politica delle nuove classi sociali da conquistare con l'espansione dell'elettorato, si articolava un vasto dibattito di ingegneria elettorale, specie sui vari moduli di votazione che si riferivano prevalentemente al sistema proporzionale e alla rappresentanza degli interessi. Il profeta riconosciuto della necessaria confluenza in una prospettiva «democratica» dei suddetti processi culturali fu, come è noto, John Stuart Mill con le sue *Considerations on Representative Government*. L'argomento essenziale col quale il filosofo liberale giustificava l'opportunità di operare simultaneamente per incrementare il suffragio e far evolvere i sistemi elettorali era il seguente:

«In una democrazia realmente uguale, ogni partito, quale che possa essere, dovrebbe essere rappresentato in una *proporzione*, non già superiore, ma identica alla sua essenza. Una maggioranza di elettori dovrebbe sempre avere una maggioranza di rappresentanti; ma una minoranza di elettori dovrebbe essa pure aver sempre una minoranza di rappresentanti. [...] Uomo per uomo, la minoranza deve essere rappresentata per intero come la maggioranza»⁸.

Il limite di questa posizione «ugualitaria» non era tanto quello di prevedere, dopo l'auspicio della sua universalizzazione, la restrizione censitaria del diritto al voto⁹, quanto, come è stato

8) J. STUART MILL, *Il governo rappresentativo*, in *Biblioteca di Scienze Politiche*, a cura di A. BRUNIALTI, II, Torino 1886, p. 1050 (corsivo mio). L'opera milliana era stata pubblicata a Londra nel 1861.

9) Le teorie di Mill dell'accesso per gradi al voto, con la riscoperta del voto plurimo su base censitaria, secondo un'interpretazione recente, falsificherebbero l'intero modello democratico del filosofo inglese, proprio perchè tese a discriminare e a neutralizzare le masse popolari: cfr. D. LOSURDO, *Democrazia o bonapartismo. Trionfo e decadenza del suffragio universale*, Torino 1993, pp. 27-34.

acutamente osservato, di riferirsi in modo precipuo alla tradizione anglosassone, cioè alla «vecchia immagine del Parlamento, più che come specchio della nazione, come sintesi democratica tra *leadership* di una maggioranza e opposizione di una minoranza, che si avvicendano nobilmente nel loro ruolo»¹⁰. In tal senso, il modello milliano esprimeva una tendenza radicale verso la «democratizzazione» dei partiti, con il rafforzamento della minoranza posta all'opposizione: il tutto per perfezionare la rappresentatività del *Cabinet Government*¹¹. Anche l'accentuata propensione di Mill per il sistema proporzionale, nella versione elaborata da Thomas Hare¹², si esplicitava nella direzione di salvaguardare un uguale diritto alla rappresentanza delle minoranze. Di fatto, tale propensione, come doveva annotare dopo il primo conflitto mondiale Francesco Ruffini, non risolveva quell'ambiguità che, nell'Ottocento, risaliva ad un altro «apostolo» della proporzionale, Victor Considerant e che influi a lungo, anche in Italia, sul modo di intendere il nuovo meccanismo elettorale: cioè, che il pur rinnovato *voto rappresentativo* dato dagli elettori ai deputati non costituiva necessariamente un vincolo per il *voto deliberativo* delle assemblee parlamentari¹³. Fatto quest'ultimo che, nell'ottica dei nostri moderati, finì per essere interpretato come una sorta di postulato, in base al quale i parlamentari, anche se eletti con la proporzionale, erano comunque «liberi» dagli obblighi verso il loro elettorato e i loro partiti, rimanendo impegnati unicamente a costituire le maggioranze di governo o ad opporsi ad esse.

A partire dalle posizioni milliane, e nonostante il loro carattere «anglosassone», si diffuse rapidamente nel nostro paese la percezione che il tema dell'universalizzazione del suffragio aveva ac-

10) F. MERCADANTE, *Il regolamento della modalità dei diritti. Contenuto e limiti della funzione sociale secondo Rosmini*, Milano 1975, p. 177.

11) Polemico con Mill, favorevole al sistema maggioritario e contrario alla proporzionale, perchè avrebbe prodotto «l'elezione degli uomini di partito», fu W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, traduzione italiana, Bologna 1995, pp. 154-162 (cit. a p. 158); l'opera, col titolo *The English Constitution*, fu pubblicata a Londra sotto forma di saggi separati sulla «Fortnightly Review» tra il 1865 e il 1867.

12) STUART MILL, *Il governo rappresentativo* cit., pp. 1054-1060.

13) Cfr. F. RUFFINI, *Guerra e riforme costituzionali*, Torino 1920, pp. 30-35. Ora su Considerant si veda M. GRUFFO, *Alle origini della rappresentanza proporzionale. Dottrina societaria, strategie istituzionali e finalità metapolitiche in Victor Considerant*, Manduria 1992.

quisito una preminente valenza politica, a scapito di quella filosofico-antropologica. Infatti, già nel 1881 Giuseppe Zanardelli, nella sua ricchissima *Relazione* alla Camera per la legge elettorale della sinistra, non mancò di ricordare il consenso «in linea di principio» che si era registrato sul significato politico del «suffragio universale»; però, lo stesso statista bresciano ammetteva che alla istituzionalizzazione complessiva dei diritti elettorali nella «più importante legge politica d'un paese libero», si opponevano ancora ostacoli gravi, che si potevano superare solo in tempi adeguati¹⁴. In realtà, nel dibattito per la riforma elettorale del 1882, dietro quell'accordo teorico annunciato da Zanardelli per la universalizzazione del suffragio si celavano distinzioni profonde che incidono sulle prospettive aperte dai diversi «modelli di modernizzazione», quello «censitario» della destra e quello «democratico» della sinistra¹⁵. In altre parole, per la sinistra, pur tra varie remore, il suffragio universale diveniva un principio imprescindibile, anche se limitato, per la realizzazione della «democrazia»; diversamente, per la destra, esso assumeva la connotazione di un «mezzo», importante ma non decisivo, per il consolidamento delle istituzioni post-unitarie.

Nel 1883 anche Vittorio Emanuele Orlando, in un lungo saggio nel quale analizzava i vari aspetti delle tematiche elettorali, non esitava a dichiarare che ormai lo «studio sugli effetti del Suffragio Universale deve essere essenzialmente politico»¹⁶. Con questo punto di vista, però, Orlando si limitava a superare il vecchio dilemma della scelta tra il voto «funzione» e il voto «diritto» (o tra *qualità* e *numero* dei votanti), attraverso una concezione evolutiva dei diritti politici («i diritti politici sono tutti storici»), per la quale la «franchigia elettorale» poteva svilupparsi solo come «un privilegio conferito liberamente dallo Stato»¹⁷. Di seguito, infatti, lo stesso

14) Cfr. *Relazione Zanardelli*, in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, legislatura XIV, sessione 1880-1881, *Documenti*, N. 38A, p. 3. Si veda su questo C. VALLAURI, *Zanardelli e la riforma elettorale del 1882*, in *Giuseppe Zanardelli*, a cura di R. CHIARINI, Milano 1983, pp. 134-149.

15) Per i riferimenti a Mill e per l'uso parziale delle sue posizioni, ma soprattutto per l'analisi dei diversi modelli relativi all'evoluzione del suffragio e della rappresentanza, emersi in occasione del dibattito per la riforma del 1882, cfr. R. ROMANELLI, *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bologna 1988, pp. 154-186.

16) V. E. ORLANDO, *La riforma elettorale*, Milano 1883, p. 75 (corsivo mio).

17) *Ibid.*, pp. 51-59. Sugli antecedenti storici nel liberalismo francese del dibattito sui diritti elettorali sono ancora utili le pagine di G. DE RUGGIERO, *Storia del liberalismo*

giurista, contestando direttamente il modello universalistico del suffragio, proposto da «quell'ingegno sovrano di J. Stuart Mill», affermava che:

«[...] mentre il suffragio universale riposa su questo principio che il voto politico sia un diritto assoluto del cittadino, per noi non è che un mezzo dello Stato»¹⁸.

In sostanza, Orlando, da un lato, spostava il tema «politico» del suffragio universale sul piano del riscontro dei sistemi elettorali (anche di quelli proporzionali) adatti ad integrare gradualmente in Parlamento i ceti sociali «più bassi» e a garantire il ruolo delle minoranze; dall'altro, proiettava il problema «teorico» complessivo della rappresentanza sul terreno giuridico della sua dipendenza dalla sovranità dello Stato. Tale indirizzo orlandiano era destinato a definire la *paradigma politico* espresso sul tema della rappresentanza dalla cultura giuridica egemone e da varie quote del moderatismo. Inoltre, dalla concezione strumentale dei sistemi elettorali evidenziata da Orlando derivò, almeno in parte, quella sorta di esclusività che i moderati pretesero nel dibattito accademico e politico sulla proporzionale come mezzo per garantire il ceto politico liberale nei governi «democratici». E questo fatto non fu di scarso rilievo, perché nel Novecento in Italia, con qualche analogia con l'esperienza francese¹⁹, la stessa vicenda culturale del suffragio universale finiva per comporsi e, quasi, per diluirsi nelle svariate formulazioni dettate dall'ingegneria elettorale.

3. È noto che Salvemini nei primi anni Cinquanta respinse, in polemica con Croce, l'idea che nell'Italia prefascista si fosse affermato un «regime democratico»; a suo avviso, invece, anche dopo la concessione «dall'alto» del suffragio semiuniversale (il famoso

européo (1925), Milano 1971³, pp. 166-204. Per le varie concezioni sulla natura del diritto elettorale, cfr. F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna 1981, pp. 45-56 e D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia: un'analisi comparata*, Bologna 1982, pp. 13-52.

18) ORLANDO, *La riforma elettorale* cit., pp. 85 e 121.

19) Come è ovvio, l'analisi in questione non riguarda l'istituzionalizzazione del suffragio universale, che in Francia si conquistò nel 1848, bensì le modalità culturali e tecniche attraverso le quali la universalizzazione del voto poté godere di una «piena e definitiva accettazione»: P. ROSANVALLON, *La rivoluzione dell'uguaglianza. Storia del suffragio universale in Francia*, Milano 1994, pp. 461-465, la citazione è a p. 465; titolo originale dell'opera, *Le sacre du citoyen. Du suffrage universel en France* (1992).

«pranzo offerto al popolo italiano alle otto di mattina»), la mancanza di «partecipazione», sotto qualsiasi forma, delle masse alle decisioni di governo impedi sia l'emancipazione politica dei partiti, sia la moralizzazione della vita pubblica. In sostanza, per Salvemini la «valorizzazione» del Parlamento operata da Giolitti con la riforma del 1912 aveva lasciato in una condizione di subaltermità le forze politiche di massa (quella socialista e quella cattolica); di conseguenza, l'intero processo riformatore dell'età prefascista si era svolto in un «regime parlamentare» mai approdato sulla sponda democratica²⁰.

La successiva discussione di questa interpretazione, e specie del significato tattico o «compensativo» che avrebbe avuto verso le sinistre la concessione del suffragio semiuniversale maschile²¹, non scioglie gli interrogativi posti da Salvemini sulle ragioni che impedirono il pur auspicato rinnovamento dell'ordinamento statale pre e postbellico. I medesimi interrogativi, ma con un'ottica diversa, furono affrontati negli stessi anni da Massimo Severo Giannini. Questi, attraverso un'analisi costituzionalistica di tipo comparato, definiva in generale il sistema parlamentare come fenomeno storicamente «circoscritto», caratterizzato da una scarsa o minima espansione dei diritti elettorali e associato a forme di governo «oligarchiche», e lo contrapponeva al «governo dei partiti», proprio della «democrazia» (la cui «formula strutturale» è quella della «partecipazione totale»), cioè a quella forma di governo nella quale, a seguito delle riforme elettorali, il sistema parlamentare italiano andò rapidamente «degenerando», assieme agli elementi organizzativi e ai principi del regime liberale²². In definitiva, se per Salvemini la mancata partecipazione, nonostante le riforme, dei partiti ai pro-

20) Cfr. G. SALVEMINI, *Fu l'Italia prefascista una democrazia?*, «Il Ponte», VIII (1952), primo semestre, soprattutto pp. 281-297. Sulla concessione salveminiiana della democrazia e sulle ragioni che animarono le sue posizioni degli anni '50, mi limito a ricordare le annotazioni di N. BOBBIO, *Salvemini e la democrazia*, in *Atti del convegno su Gaetano Salvemini (Firenze 8-10 novembre 1975)*, Milano 1977, pp. 131-138.

21) Mi riferisco alla tesi di Salvemini e di altri secondo la quale la concessione del suffragio semiuniversale sarebbe stata una sorta di compenso per il consenso dei socialisti alla guerra di Libia; tale tesi è smentita su precisi riscontri analitici da H. ULLRICH, *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'Italia giolittiana. 1909-1913*, Roma 1979, pp. 778, 791-792 e 1017-1040.

22) Cfr. M. S. GIANNINI, *Prefazione* a G. BURDEAU, *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, traduzione italiana di S. CORTA, pp. XVI-XVII e XXII. L'opera di Burdeau, col titolo *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après guerre*, era stata pubblicata nel 1935.

cessi costituzionali impedì l'affermazione della democrazia nel prefascismo, per Giannini, diversamente, la crisi del regime liberale italiano andava imputata proprio all'incapacità dei partiti, che pure avevano assunto tramite le riforme un ruolo egemone, di far evolvere in senso democratico la forma di governo²³. Di seguito, lo stesso giurista articolava la sua analisi in un'altra e più complessa direzione e definiva le «nuove costituzioni», sorte in Italia con le riforme del '12 e del '19, «predemocratiche», perché avevano lasciate intatte la forma accentrata e parlamentare del regime liberale²⁴. Anche in quest'ultimo senso rimangono aperte varie questioni, specie quella relativa alle ragioni per le quali, nonostante le riforme elettorali, non si sia realizzato il superamento dello Stato oligarchico in una democrazia politica, con forme rappresentative adeguate e capaci di resistere al collasso istituzionale della stagione prefascista.

Non spetta a noi, ovviamente, risolvere tale questione; pur tuttavia dobbiamo registrare che essa va riferita ad un processo storico non lineare e sul quale intervennero molteplici fattori. Dal nostro punto di vista, si può avviare il discorso rilevando che vari *paradigmi politici*, con modalità e tempi diversi, agevolarono o frenarono e comunque condizionarono l'intera parabola elettorale dell'epoca; inoltre si può dire che in ogni *paradigma* rifluirono le prospettive costituzionali attraverso le quali ciascun «partito» cercò di mantenere o acquisire la propria legittimazione politica. Già negli anni Dieci, il suddetto fenomeno fu del tutto evidente quando il ceppo politico dirigente avviò una complessa operazione per dotare gli assetti parlamentari di una nuova rappresentatività, senza, però, intaccare le modalità di svolgimento dei processi decisionali nelle istituzioni. In effetti, nella riforma elettorale del '12 le innovazioni introdotte, e in primo luogo l'espansione del suffragio e le garanzie per la segretezza del voto, rispondevano alla logica, esplicitata dallo stesso Giolitti, di riportare l'evoluzione dei «diritti elettorali» e delle «funzioni» parlamentari alla modernizzazione del paese²⁵; è

23) Per i rilievi sull'identificazione troppo stretta operata da Giannini tra l'azione dei partiti e lo sviluppo delle forme di governo, si veda L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano 1970, pp. 642-645.

24) Cfr. M. S. GIANNINI, *Parlamento e amministrazione*, «Amministrazione Civile», aprile-agosto 1961, p. 148.

25) Si veda per questo C. PAVONE, *L'avvento del suffragio universale in Italia, in Suffragio, rappresentanza, interessi. Istituzioni e società fra '800 e '900*, «Annali della Fon-

innegabile, però, non solo che la ristrutturazione della Camera dei deputati risultò segnata da limiti intrinseci, ma che dopo questa riforma non ci fu alcun impulso a procedere all'altra riforma di cui si discuteva da decenni: quella del Senato regio e vitalizio. In altre parole, Giolitti, sulla base di un vasto consenso parlamentare²⁶, riuscì nel 1912 a mantenere pressochè intatto nella sua forma il sistema parlamentare postunitario. Egli, infatti, aveva espunto dalla riforma quelle prospettive relative alla modifica del sistema elettorale in senso proporzionalistico che avrebbero messo in questione i tradizionali rapporti tra la rappresentanza politica e l'esecutivo e aveva frenato le tendenze riformistiche dello stesso costituzionalismo liberale, volte ad integrare la rappresentanza politica e a restituire prestigio al sistema bicamerale. Non a caso, queste ultime tendenze sorsero in opposizione agli indirizzi generali della politica istituzionale giolittiana, che si erano qualificati, lungo tutto il primo decennio del secolo, soprattutto per aver attenuato i vincoli politici sull'amministrazione pubblica e per aver dotato quest'ultima di un ruolo autonomo e «funzionale» all'azione (diretta e indiretta) dello Stato²⁷.

In realtà, il dibattito che si aprì negli anni Dieci nella cultura egemone sulla diversificazione delle competenze tra le Camere e sul ruolo delle rappresentanze fu soprattutto di tipo accademico e senza effetti concreti; gli stessi conflitti sulle competenze delle opposizioni nel controllo dell'esecutivo rimasero su un piano teorico, anche perché ad una loro eventuale composizione sul piano politico si sottrasse il ceto dirigente che era stato investito espressamente dalla scuola giuridica nazionale orlandiana di un carattere «generale», cioè della legittimazione a rappresentare la globalità degli interessi costituiti del paese²⁸. Lo stesso ceto dirigente, peraltro in

coerenza con l'immagine che aveva del proprio ruolo, era per lo più interessato alla modernizzazione degli apparati pubblici per far fronte a quello che appariva il problema politico-costituzionale preminente: difendere e rinsaldare, a cinquant'anni dalla proclamazione del Regno, l'unità e l'autorità dello Stato, recuperando attorno ad esso il massimo consenso della nazione²⁹. Anzi, come era già stato sottolineato con una certa ironia, proprio coloro che avevano una maggiore responsabilità nella gestione delle istituzioni e, quindi, sulle loro disfunzioni, finirono per sviluppare un «attaccamento allo Stato siccome ad un'astrazione indipendente dal contatto reciproco con le classi sociali»³⁰.

Quel che non poté impedire neanche il ceto dirigente, però, fu il differenziarsi e il radicalizzarsi di posizioni culturali, destinate a riproporsi con toni più accesi nel primo dopoguerra. Del resto, la stessa semiuniversalizzazione del suffragio implicava la crisi sia dei modelli selettivi per l'acquisizione del consenso, sia dello stesso sistema maggioritario come garanzia per la stabilità dell'esecutivo. In alternativa, era avanzata, tra varie ambiguità e con prevalente riferimento ad esperienze straniere, la ricerca di meccanismi idonei a rapportare la rappresentanza a una base elettorale sempre più frazionata per interessi e per riferimenti ideologici.

La questione centrale sulla quale non casualmente si focalizzò l'attenzione fu quella, rimasta allora su un piano del tutto teorico, della scelta tra il modello *organico* e il modello *proporzionale* di rappresentanza: il primo prometteva un riconoscimento delle strutture sociali anche in forme corporative; il secondo lasciava intravedere la possibilità di dare adeguata espressione politica alle nuove organizzazioni di massa, cioè a quei partiti di cui si iniziavano a prefigurare i profili sociali e istituzionali. In modo alquanto im-

dazione L. e L. Basso - Issoco-Roma», IX, a cura di C. PAVONE e M. SALVATI, Milano 1989, pp. 109-121 e il recente saggio di P. POMBENI, *La rappresentanza politica*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, a cura di R. ROMANELLI, Roma 1995, pp. 90-97.

26) Per tutta la complessa vicenda che accompagnò la riforma del '12, si veda BALLINI, *Le elezioni nella storia d'Italia* cit., pp. 152-167 e ora PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia* cit., pp. 151-182.

27) Rinvio per questi temi alla precisa rassegna di G. MELUS, *Istituzioni liberali e sistema giolittiano*, «Studi Storici», 1 (1978), pp. 131-164 e al saggio di G. REBUFFA, *Trasformazioni delle funzioni dell'amministrazione e cultura dei giuristi*, «ISAP-Archivio», II, Milano 1985, pp. 1101-1170.

28) Per la formazione da parte di Orlando, agli inizi degli anni Novanta, della scuola giuridica nazionale e per l'importanza che in essa assunse il tema della rappresentanza

politica nella definizione dello Stato di diritto (il *Rechtsstaat* della dottrina germanica), si veda soprattutto G. CIANFEROTTI, *Il pensiero di V. E. Orlando e la giurisprudenza italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano 1980, pp. 139-149 e 190-215; il riferimento al carattere «generale» attribuito al ceto dirigente è alle pp. 146-147.

29) È stato opportunamente sottolineato che nel cinquantenario del Regno (1911) la definizione della «dottrina ufficiale delle origini e della formazione dello Stato unitario» (per la quale esso sorse da successive annessioni allo Stato sabauda e non per «fusione» fra vari Stati) divenne l'occasione per la riaffermazione da parte dei maggiori giuristi della originaria sovranità dello Stato di diritto rispetto al popolo e alla nazione: cfr. M. FIORAVANTI, *Le dottrine dello Stato e della costituzione*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi* cit., pp. 408-412.

30) G. ALESSIO, *Partiti e programmi*, «Nuova Antologia», 16 ottobre 1900, p. 274.

prevedibile, alla prospettiva organicista si riferirono, con modalità specifiche, sia pensatori e giuristi «antiformalisti» più o meno critici verso il costituzionalismo egemone, sia quelle forze (specie il Movimento cattolico e il Partito socialista) più interessate a una trasformazione del sistema politico che riabilitasse le formazioni sociali rispetto allo statalismo dominante. Del resto, inedite proposte corporative, con varie sfumature interne, erano avanzate con le lotte sociali del primo decennio del secolo, suscitando nel dibattito giuridico una gamma di opzioni per la modernizzazione degli assetti parlamentari³¹. Altro banco di prova per tentare di riformulare i ruoli politici delle rappresentanze sindacali fu, nel medesimo periodo, il Consiglio superiore del lavoro, per il quale si moltiplicarono, invano, i tentativi di elevarlo da organo consultivo a organo politico-costituzionale preminente nella legislazione sociale³².

La prospettiva proporzionalistica, a sua volta, era considerata per lo più in modo strumentale specie in relazione allo stesso modello organico; quindi, o per conservare dopo il suffragio universale un ruolo definito, anche di minoranza, alla classe politica liberale o per aprire nuovi scenari nei quali divenissero protagonisti gli «esclusi» dai processi di modernizzazione politica e le loro organizzazioni. In entrambe le direzioni non mancavano riferimenti a coeve elaborazioni teoriche che si andavano sviluppando in Francia. Sul primo versante, si polemizzava con le posizioni rigidamente liberali di Adhémar Esmein, per il quale la difesa della sovranità nazionale escludeva non solo la rappresentanza politica degli interessi, ma la stessa proporzionale per le divisioni che questa produceva nelle formazioni partitiche³³. Al contrario, si riprendevano spesso le posizioni di Charles Benoist, il quale, per salvaguardare l'unità dello Stato, instaurando una rappresentanza organica, era arrivato ad auspicare che «la représentation proportionnelle puisse se combiner un jour [...] avec une représentation plus organique»³⁴. Sul secondo ver-

31) Cfr. S. CASSESE-B. DENTE, *Una discussione del primo ventennio del secolo: lo Stato sindacale*, «Stato e amministrazione», 18 (1971), pp. 942-961.

32) Si veda soprattutto E. BALBONI, *Il Consiglio superiore del lavoro. Laboratorio politico e parlamento tecnico*, in *Il Consiglio superiore del lavoro*, a cura di G. VECCHIO, Milano 1988, pp. 29-55.

33) Cfr. A. ESMÉIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, I, Paris 1928, pp. 336-384.

34) C. BENOIST, *Pour la Réforme électorale*, Paris 1908, p. 221. Sulla stessa combinazione tra organicismo e proporzionalismo si esprimevano E. DUTHOIT, *Comment réaliser en France la Représentation Proportionnelle des partis*, «Réforme Sociale», maggio 1906,

sante, il riferimento principale divenne Léon Duguit che divulgava l'urgenza di applicare il criterio della proporzionalità sia alla rappresentanza sindacale che a quella individuale; il tutto per trasferire sul piano istituzionale il paradigma di Émile Durkheim sulla moderna divisione del lavoro, evidenziando la necessità di riformulare i rapporti e, quindi, le obbligazioni tra le classi e lo Stato³⁵.

4. Gli obiettivi che nel 1909 Leone Caetani individuava per dare credito alla sua proposta di introdurre la proporzionale furono rigorosamente politici e istituzionali. Da un lato, il nuovo meccanismo, garantendo la rappresentanza di «tutti», avrebbe sedato la generalizzata sfiducia nel Parlamento e permesso che, nelle «prove di forza» tra maggioranza ed opposizione, prevalesse il reale consenso numerico sul quale si reggeva ciascuna forza parlamentare. Da un altro lato, per il deputato radicale non v'erano dubbi che, contro le aspettative dei socialisti e dei «clericali», nello sviluppo dei partiti «vedremo sorgere alfine quel tanto desiderato partito di sinistra democratica con tinta radicale [...] che meglio corrisponde allo spirito moderno dell'Italia nuova, essenzialmente progressiva e liberale»³⁶. In sostanza, Caetani aggirava ogni possibile riferimento al dibattito sull'organicismo e alle trasformazioni che la sua riforma avrebbe implicato nei rapporti tra il legislativo e l'esecutivo, chiarendo che la proporzionale non era che «un mezzo, forse solo temporaneo»³⁷ per agevolare il progresso democratico del paese; in altre parole, nel suo *paradigma politico* la proporzionale figurava come un espediente momentaneamente essenziale all'affermazione dei principi democratici.

pp. 684-703 e G. LACHAPPELLE, *La Représentation proportionnelle en France et en Belgique*, Paris 1911.

35) Cfr. in particolare L. DUGUIT, *La Représentation syndicale au Parlement*, «Revue Politique et Parlementaire» 18 (1911), pp. 39-40. Per l'espansione sul terreno giuridico-politico del pensiero sociologico di Durkheim, cfr. B. LACROIX, *Durkheim et la politique*, Montreal 1981.

36) L. CAETANI, *La riforma elettorale, il sistema proporzionale e l'evoluzione del parlamentarismo*, Roma 1909, p. 129. Il progetto di legge Caetani del 1910 ebbe come altri firmatari esponenti del sindacalismo, del socialismo «secondo internazionalista» (M. Abbiate, A. Cabrini, F. Turati, P. Negrotto) e il cattolico deputato F. Meda; cfr. G. BANDINI, *La riforma elettorale con la rappresentanza proporzionale nelle elezioni politiche*, Roma 1910, pp. 420-431 e PIRETTI, *La giustizia dei numeri* cit., pp. 96-109.

37) CAETANI, *La riforma elettorale* cit., p. 116.

Un *paradigma* più articolato nelle motivazioni costituzionali, ma alquanto riduttivo riguardo all'efficacia che poteva sortire dal mutamento dei meccanismi elettorali, emerse dai progetti che Luigi Luzzatti elaborò durante il suo Ministero per l'ampliamento del suffragio e per la riforma del Senato³⁸. Le ragioni per ammodernare il Parlamento, espandendo e modificando (solo per il Senato) le basi della sua legittimazione, furono espresse con chiarezza dallo stesso Luzzatti:

«Quando si modificano gli ordinamenti delle Camere elettive e si schiude l'azione di elettori nuovi alla partecipazione del potere, [pare che] debba anche di pari passo coincidere la fortificazione delle funzioni del Senato»³⁹.

In realtà, la prospettiva nella quale si muoveva l'illustre esponente del moderatismo veneto rimaneva quella di avviare un risorbimento delle tensioni sociali nell'area parlamentare, lasciando all'esecutivo, nonchè all'amministrazione, la responsabilità della composizione dei conflitti. Di qui, il più volte esibito riferimento al gradualismo riformatore anglosassone⁴⁰; di qui, soprattutto il rifiuto del «despotismo degli elettori muniti del suffragio più largo» e, quindi, dei partiti che rischiavano di degenerare in «fazioni costituite dalla consorte, dalle cricche, dalle clientele»⁴¹ e di proiettare i loro interessi parziali sui Ministeri, finendo per sconvolgere il ruolo dell'esecutivo nel contenere le spese e nel distribuire le risorse. In perfetta coerenza con tali premesse, Luzzatti testimonia, dopo la sua esperienza ministeriale, che di fronte all'idea di adottare la rappresentanza proporzionale, lo «colse il dubbio che questi perfezionamenti della ragioneria elettorale non fossero maturi per l'indole politica del popolo italiano»⁴². Il *paradigma* luz-

38) Per i progetti di riforma emersi durante il Ministero di «transizione» retto da Luzzatti, cfr. PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia* cit., pp. 154-182.

39) L. LUZZATTI, *Sulla riforma del Senato, discorso al Senato del Regno della tornata del 6 maggio 1910*, Roma 1910, pp. 7-8.

40) Si veda su questo, P. FOMBENI, *Luigi Luzzatti e il modello inglese*, in *Luigi Luzzatti e il suo tempo. Atti del convegno internazionale di studi (Venezia, 7-9 novembre 1991)*, a cura di P. L. BALLINI e P. PECORARI, Venezia 1994, pp. 29-55.

41) L. LUZZATTI, *Le cure costituzionali delle democrazie ammalate*, ora in *Id.*, *Dio nella libertà*, Bologna 1926, p. 445; si tratta del testo della prolusione al Corso di diritto costituzionale, letta all'Università di Roma nel dicembre 1911.

42) *Ibid.*, p. 446.

zattiano si definiva, quindi, nei termini della difesa dello Stato di diritto e delle libertà costituzionali, con una netta chiusura verso le forme di governo parlamentare.

Sulle implicazioni presenti nelle riforme elettorali un atteggiamento più duttile, anche se frenato da una percezione non esaltante della situazione sociale e politica, assunse Giorgio Arcoleo, che proprio durante il Ministero di Luzzatti fu relatore di un progetto di legge per la riforma del Senato. Di fatto, il giurista, intervenendo sulla legge elettorale giolittiana, ne accoglieva le ragioni di opportunità e si diceva convinto che solo per un «savio criterio furono rinviati gli altri problemi che riguardano lo scrutinio di lista, la rappresentanza proporzionale, il voto alle donne»⁴³. Eppure Arcoleo, noto come uno degli esponenti più quotati del filone «non-orlandiano» della cultura giuridica, si era posto fin dagli anni Ottanta dello scorso secolo l'obiettivo di rafforzare il ruolo dei partiti nella società e in Parlamento⁴⁴. Era stato, infatti, tra i pochi a mettere in questione il modello orlandiano del «Governo di Gabinetto», proprio per l'autonomia che questo aveva acquisito di fronte agli indirizzi parlamentari. In tal senso, il giurista, già all'alba del Novecento, definì sul piano dottrinario i termini essenziali di una complessiva riforma costituzionale: da un lato, la rivalutazione funzionale delle rappresentanze politiche e, quindi, la riforma elettorale e la diversificazione, sempre su base «elettorale», delle due Camere parlamentari; dall'altro lato, la regolazione dei rapporti tra maggioranza e governo e tra poteri rappresentativi e amministrativi⁴⁵.

Nel 1910, però, Arcoleo, nella sua relazione sul progetto senatoriale per la riforma del Senato, assunse un atteggiamento non strettamente conseguente con le precedenti posizioni. Argomento a lungo, infatti, sul dibattito costituzionale che, anche a livello internazionale, pareva preludere ad innovazioni strutturali nelle Camere alte, ma si fermò sul fatto che il potere parlamentare non era legittimato a portare modifiche allo Statuto; il che, in concreto, si-

43) G. ARCOLEO, *Riforma della legge elettorale politica. Discorso pronunciato al Senato del Regno nella tornata del 24 giugno 1912*, Roma 1912, p. 39.

44) Sullo sviluppo della dottrina giuridica di Arcoleo si veda soprattutto M. FIORAVANTI, *Costituzione, Stato e politiche costituzionali nell'opera di Giorgio Arcoleo*, «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 15 (1986), pp. 355-399. Importanti annotazioni sul rilievo politico delle posizioni di Arcoleo, in A. AQUARONE, *Tre capitoli sull'Italia giolittiana*, Bologna 1987, *passim*.

45) Cfr. in particolare G. ARCOLEO, *Diritto costituzionale. Dottrina e storia*, Napoli 1904.

gnificava bloccare le ipotesi, pur avanzate da precedenti tentativi di riforma, di modificare il carattere regio e vitalizio della carica senatoriale. L'unica apertura della relazione riguardava l'opportunità di concedere l'accesso in Senato ai delegati delle «varie energie economiche»⁴⁶. Quindi Arcoleo concedeva un limitato ed aleatorio riconoscimento a quegli interessi costituiti che altri accreditavano come protagonisti delle future assemblee parlamentari⁴⁷; tale atteggiamento era esplicitato nel citato intervento del '12 sulla legge elettorale giolittiana, nel quale il giurista dichiarava che il vero ostacolo a procedere sulla strada di una riforma in senso proporzionale derivava dal fatto che i nuovi ceti ammessi al voto mancavano ancora di una strutturazione sociale e politica. Per Arcoleo, infatti, non era ancora rilevabile una organizzazione di individui e di interessi sia a livello verticale (nei partiti e nei sindacati), sia a livello orizzontale (nei centri produttivi e nelle amministrazioni locali) che garantisse il costituirsi di un rapporto definito tra la base elettorale e le rappresentanze politiche: a suo avviso, «dal brutto dato numerico» non potevano emergere «maggioranze politiche in grado di riorganizzare lo Stato»⁴⁸. Arcoleo, quindi, non rinunciava in linea di principio alla sua prospettiva delle riforme costituzionali, solo che essa gli sembrava improponibile fino a quando non si fosse superata la «linea di separazione tra l'attuale classe dominante e le altre, che pure ammesse dalla nuova legge al voto, restano escluse da ogni vera partecipazione dalla vita pubblica»⁴⁹. In sostanza, il giurista metteva da parte, in attesa di tempi migliori, il suo *paradigma* liberale e riformatore, mentre non mancava di ribadire una concezione strumentale (sebbene non negativa), sia dell'ampliamento del suffragio («il suffragio [...] non è che un mezzo»), sia della proporzionale.

46) Per l'esame della relazione svolta da Arcoleo, per conto della commissione senatoriale presieduta da Gaspare Finali, rinvio a N. ANTONETTI, *Gli invalidi della costituzione. Il Senato del Regno 1848-1924*, Roma-Bari 1992, pp. 206-208. Si veda pure M. E. LANCIOTTI, *La riforma impossibile. Idee, discussioni e progetti sulla modifica del Senato regio e vitalizio (1848-1922)*, Bologna 1993, pp. 256-262.

47) Sulla opportunità/necessità di procedere a costituire una rappresentanza degli interessi si vedano, per ora, in relazione alla situazione italiana dell'epoca, C. CARISTIA, *La mancata riforma. Idee e fatti intorno alla Camera del Senato*, Torino 1911 e, in relazione alla situazione internazionale, H. W. V. TEMPERLEY, *Senats and Upper Chambers. Their Uses and Functions in the Modern State*, London 1910.

48) Cfr. ARCOLEO, *Riforma della legge elettorale politica* cit., pp. 17-19.

49) *Ibid.*, p. 38.

La denuncia della disorganizzazione e della «disorganicità» dei nuovi ceti e dei nuovi interessi formulata da Arcoleo non precludeva, come si è detto, la prospettiva di una loro futura incidenza sugli assetti parlamentari e, di conseguenza, sulla forma di governo; al contrario, e sempre in occasione della discussione della legge elettorale, Gaetano Mosca paventò proprio il pericolo che l'accesso generalizzato al voto di «minoranze organizzate», come quelle dei ferrovieri e degli impiegati statali, potesse falsare in senso corporativo ruolo e funzioni della rappresentanza⁵⁰. Nell'occasione Mosca si espresse in modo non favorevole all'ampliamento del suffragio, mentre si disse d'accordo con Giolitti nel respingere l'introduzione della proporzionale. A suo avviso, seguendo il criterio di giustizia distributiva di tale meccanismo, per il quale «ogni partito abbia un numero di rappresentanti proporzionato al numero degli elettori», da un lato, «non si rende[va] la Camera più atta all'esercizio del suo ufficio», dall'altro, e soprattutto, si precostituivano le condizioni per le quali «una maggioranza debole potrà materialmente sostenere l'ufficio proprio che è quello di dare forza e autorità al Governo»⁵¹.

Nell'arco di queste (e di varie altre) posizioni politiche sulla riforma risulta evidente che l'accettazione, *bon gré mal gré*, del suffragio semiuniversale non comportava la contestuale accoglienza della proporzionale; anzi, l'adesione al principio egualitario dell'estensione dei diritti elettorali finiva per escludere il principio parimenti egualitario implicito nel nuovo sistema di voto («un numero di eletti in proporzione al numero degli elettori»). Questa contraddizione, una volta percepita, fu mantenuta ad un livello puramente teorico; nel dibattito, invece, furono portati argomenti concreti per giustificare o respingere l'efficacia della proporzionale non, però, come tecnica per ripartire equamente i seggi in relazione al numero dei voti raccolti, bensì come sistema adatto a conservare o a trasformare il vigente assetto dei poteri. Di solito, e in modo un po' rituale, si procedeva all'esame delle esperienze elet-

50) G. MOSCA, *Sulla riforma elettorale politica. Discorso pronunciato alla Camera dei deputati nella tornata del 7 maggio 1912*, ora in *Id.*, *Ciò che la storia potrebbe insegnare. Scritti di scienza politica*, Milano 1958, pp. 356-357.

51) *Ibid.*, pp. 359-360. La medesima posizione contraria alla proporzionale era già stata espressa in G. MOSCA, *Appunti di diritto costituzionale* (1908), Milano 1921, pp. 108-110. Sull'evoluzione delle posizioni di Mosca in materia elettorale e sulla loro motivazione, si veda il classico studio di E. A. ALBERTONI, *Dottrina della classe politica e teoria delle élites*, Milano 1985.

torali straniere, specie di quella inglese. Caetani denunciò l'artificio legale, tipico del sistema maggioritario che, nell'Inghilterra a cavallo tra Otto e Novecento, aveva permesso ai conservatori di ottenere e mantenere quasi ininterrottamente la maggioranza degli eletti, mentre liberali e radicali «pur rappresentando la maggioranza degli elettori, in Parlamento erano minoranza»⁵². Al contrario, e con argomenti che si affermarono fino al dopoguerra, Luzzatti insistè a lungo perché si abbandonassero le «idealità teoriche» del proporzionalismo, richiamando il dovere di riconoscere «i diritti delle maggioranze vere, effettive, senza le quali non è possibile un operoso reggimento parlamentare». Anche Luzzatti si riferiva, ma in modo positivo, al sistema inglese che aveva consentito il coagularsi di maggioranze e minoranze parlamentari «assimilabili» nelle funzioni di governo e di opposizione, mentre, a suo avviso «nella proporzionale a uso italico potrebbe accadere che i gruppi sparsi delle minoranze degli elettori divenissero la maggioranza parlamentare, mossi dalla libidine del potere e in contrasto con i programmi giurati dinanzi ai comizi»⁵³.

5. Nei *paradigmi politici* più accreditati di quella stagione prevalse, dunque, l'opzione per il vigente sistema-maggioritario unificativo nominale a doppio turno: con tale sistema nelle elezioni del 1913 fu possibile integrare una quota rilevante del voto cattolico (mediante il cd. «patto Gentiloni»); soprattutto si neutralizzò la propaganda dei proporzionalisti⁵⁴, impedendo l'organizzazione e lo sviluppo dei partiti che avrebbero minacciato l'autonomia dell'esecutivo. In realtà, il rinnovamento del Parlamento tentato da Giolitti mostrava vari elementi di precarietà, specie per il progressivo sfaldarsi di quella omogeneità sociale che aveva fino ad allora legittimato un modello istituzionale ed amministrativo, per tanti versi ancora oligarchico. Non a caso, con l'accentuarsi dell'intervento pubblico sui processi economici si era aperta da tempo, e non solo sul piano dottrinario, la questione dei rapporti tra lo Stato di diritto e

52) CAETANI, *La riforma elettorale* cit., p. 39.

53) L. LUZZATTI, *I metodi nello studio del diritto costituzionale* (s. d.), ora in *Dio nella libertà* cit., pp. 475-476; si tratta del testo di un'altra prolusione di Luzzatti all'Università di Roma in una delle sue «ultime lezioni», quindi nel primo dopoguerra.

54) Proprio nel 1911 era nata a Milano, con il concorso di esponenti dei vari partiti di opposizione, l'Associazione Proporzionalista; cf. PIRETTI, *La giustizia dei numeri* cit., pp. 123-136.

le prime forme di «Stato sociale». Dagli inizi del Novecento, infatti, nelle forze di opposizione e nei settori non egemoni della cultura giuridica si articolò, senza soluzioni di continuità, la ricerca di indirizzi pratici per dotare di veste istituzionale e di rappresentatività politica i nuovi segmenti della società e i nuovi interessi costituiti, mentre scemava la fiducia che tutti i conflitti sociali potessero essere riassorbiti e risolti nell'ambito della sovranità statale intesa come supremo potere di diritto⁵⁵.

Anche nelle posizioni per così dire «difensive», assunte in materia elettorale dalla scuola giuridica nazionale, emersero considerazioni problematiche sui nessi evidenti che legavano l'evoluzione degli assetti sociali con le modalità di formazione della rappresentanza parlamentare. Rimase, comunque, fino a tutto il dopoguerra, la difficoltà di superare sia la concezione della rappresentanza come elemento organizzativo e unitario dello Stato, sia la concezione del sistema elettorale come garanzia per la formazione delle maggioranze di governo⁵⁶. Tale difficoltà era ben presente nella prolusione pisana del 1909 di Santi Romano, il quale denunciava lucidamente la posizione di subalternità in cui si andava ponendo il diritto pubblico per la scarsa percezione che esso aveva del complesso «movimento sociale» caratteristico di quella stagione storica; specie sullo Stato, a suo avviso, si erano riversati gli effetti negativi della incapacità diffusa di cogliere le novità in atto. Il giurista, però, nel profilare un progetto «liberal-riformista» per sanare la situazione, non usciva dallo schema concettuale del formalismo giuridico. Da un lato, infatti, si spingeva a proporre un complessivo rinnovamento delle istituzioni, chiedendo che la rappresentanza politica fosse liberata da tutto ciò che di «artificiale e fittizio» le impediva di svolgere bene il suo ruolo. Da un altro lato, però, esprimeva le consuete perplessità sulla efficacia dei «nuovi sistemi di votazione», auspicando solo una evoluzione organizzativa della «volontà popolare» che non intaccasse in alcun modo la «funzione unificatrice» dello Stato, cioè la sua assoluta sovra-

55) Per l'inquadramento di questa problematica mi sia consentito rinviare a N. ANTONETTI, *Rappresentanza politica, sindacati e regioni tra la crisi dello Stato liberale e il fascismo*, in *La rappresentanza politica in Europa tra le due guerre*, a cura di C. CARINI, Firenze 1995, pp. 25-58.

56) Sulle difficoltà incontrate dai giuristi nella ridefinizione delle funzioni rappresentative col passaggio dal sistema maggioritario a quello proporzionale, si vedano le recenti acute considerazioni di G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, «Quaderni Costituzionali», XV, 2 (1994), pp. 171-186.

rità⁵⁷. L'indirizzo romaniano, quindi, si esplicitava verso la costruzione di un nuovo sistema istituzionale per ricomporre la pluralità dei soggetti sociali e territoriali all'interno dell'ordinamento giuridico, delimitando la sfera operativa dei suddetti soggetti attraverso la loro trasformazione progressiva in enti preposti all'amministrazione «indiretta» dello Stato⁵⁸. In tale prospettiva, anche il problema del rinnovamento della rappresentanza era depotenziato dai suoi caratteri tendenzialmente eversivi; più che di accrescere la rappresentatività delle assemblee parlamentari, si trattava di ridimensionare e di delimitare le loro funzioni politiche, rendendole compatibili con la preminente azione dello Stato⁵⁹.

Era evidente che Romano, pur con essenziali aperture, ribadiva l'intenzione, espressa in molti modi dalla scuola giuridica nazionale, di sottrarre lo Stato di diritto ai rischi di delegittimazione che provenivano dai tentativi di combinare, con o senza l'applicazione della proporzionale, l'universalizzazione del suffragio con l'integrazione degli interessi «corporativi» nelle assemblee parlamentari. In quest'ottica, peraltro, si paventava soprattutto la soluzione proporzionalistica, perché attraverso essa veniva rivalutato e definito il ruolo politico e autonomo della sovranità popolare nella formazione delle organizzazioni partitiche, rischiando di falsificare alcuni degli assiomi fondamentali dello Stato-persona. In primo luogo, già l'idea che l'esercizio dei diritti elettorali fosse un atto attraverso il quale il popolo procedeva di sua iniziativa e «dal basso» a «trasmettere i poteri» alla rappresentanza politica contraddiceva in radice la concezione secondo la quale il diritto elettorale non era altro che un derivato della sovranità dello Stato e che, di conseguenza, l'atto elettorale si esplicitava unicamente nella «desi-

57) Cfr. S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione», II (1910), pp. 97-114. Sulle prospettive istituzionali aperte nell'occasione da Romano, cfr. R. RUFFELLI, *Sanit Romano e la «crisi dello Stato» agli inizi dell'età contemporanea* (1977), ora in *Id.*, *Istituzioni Società Stato*, II, *Nascita e crisi dello Stato moderno: ideologie e istituzioni*, a cura di M. S. PRETTI, Bologna 1990, pp. 163-180.

58) Il primo fondamentale sviluppo di questa parte della dottrina romaniana in S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico. Studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto*, Pisa 1917.

59) Cfr. su questo, tra gli altri, G. CIANFEROTTI, *La crisi dello Stato liberale nella giurispubblicistica italiana del primo Novecento*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, a cura di A. MAZZACANE, Napoli 1986, pp. 159-170 e FIORAVANTI, *Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato* cit., pp. 21-35.

gnazione di capaci» all'esercizio delle funzioni parlamentari e di governo⁶⁰. In secondo luogo, il progetto di dare autonomia politica ai partiti o anche alle rappresentanze degli interessi frazionali della società metteva in questione lo stesso modello di Governo di Gabinetto, nel quale la Camera, libera da ogni vincolo giuridico con l'elettorato, esercitava un ruolo sovrano assieme alla Corona, intesa come «rappresentanza suprema dell'idea di sovranità»⁶¹.

In definitiva, il *paradigma* costituzionale della scuola giuridica finiva per identificare la sovranità popolare con la sovranità dello Stato⁶²; quindi, nel *paradigma* era respinta ogni opzione «contrattualistica» a riformulare i rapporti dei corpi sociali e politici con lo Stato⁶³. Anche quando, come nel caso di Luigi Rossi, a fine Ottocento, si riconoscevano in modo non superficiale le nuove identità sociali e politiche, si negava la possibilità di costituire una rappresentanza che non fosse collegata unicamente ad «idee, sentimenti e interessi generali», mentre si concedeva che, almeno in prospettiva, i nuovi meccanismi elettorali potevano garantire una migliore selezione dei candidati⁶⁴. L'ostacolo che continuava ad opporsi ad ogni evoluzione teorica del problema della rappresentanza riguardava

60) Per questa concezione della rappresentanza politica con funzione e ruoli che non lasciano l'autonomia giuridica dello Stato, mi limito a rinviare a V. E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale* (1889), Firenze 1904, in particolare pp. 67-160 e a *Id.*, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica* (1895), ora in *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano 1954, pp. 417-456.

61) Per la teoria giuridica del Governo di Gabinetto, cfr. V. E. ORLANDO, *Studi giuridici sul governo parlamentare* (1886), ora in *Diritto pubblico generale* cit., pp. 397-410.

62) Cfr. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica* cit., p. 444.

63) Per Orlando ogni forma di contrattualismo rischiava di determinare una sovrapposizione dei diritti individuali e sociali allo Stato; era il caso, a suo avviso, delle tendenze «sindacalistiche» di Duguit, con il quale polemizzò aspramente. Cfr. V. E. ORLANDO, *Sul concetto di Stato*, ora in *Id.*, *Diritto pubblico generale* cit., p. 207. Su tale polemica e sulle sue implicazioni, cfr. L. MANGONI, *La crisi dello Stato liberale e i giuristi italiani*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia* cit., pp. 34-36.

64) Cfr. L. ROSSI, *I principii fondamentali della rappresentanza politica*, I, *Il rapporto rappresentativo*, Bologna 1894, pp. 137-145; nello stesso senso si esprimeva anche A. FERACCIU, *Sulla natura giuridica dell'elettorato politico*, «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione», I (1909), in particolare pp. 73-156. Sulle posizioni di Rossi, si veda G. GOZZI, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi nella riflessione giuridica e politica*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia* cit., pp. 237-238. Riferimenti all'«adesione convinta ma eccentrica» di Rossi alla scuola orlandiana e all'evoluzione degli interessi scientifici e politici dello studioso, in LANCHESTER, *Momenti e figure del diritto costituzionale in Italia e in Germania* cit., pp. 11-26.

dava l'impossibilità di concepire l'affermazione di un qualsiasi diritto soggettivo (quindi, anche di quelli sociali ed elettorali) fuori delle attribuzioni dello Stato. Di uno Stato, però, che anche limitando la sua sovranità non se ne privava mai interamente⁶⁵. Come ribadiva Rossi nel 1908, l'atto elettorale non era un «potere», bensì solo una funzione riconosciuta dallo Stato, attraverso la quale si procedeva alla selezione degli eletti.

«[...] il Potere legislativo è esercitato unicamente dal Parlamento, non essendovi alcun trapasso di diritto tra elettori ed eletti, e quindi la efficacia dell'elettore potendo farsi valere sull'eletto soltanto moralmente e politicamente, il Potere elettorale non può dirsi tale in senso proprio e giuridico»⁶⁶.

Nello scritto il pur citato riferimento all'influenza morale e politica dell'elettorato rimaneva del tutto generico; l'elettorato era il «popolo» o la «nazione» e gli eletti erano «funzionari» dello Stato; nessun riconoscimento era attribuito né ai luoghi e alle strutture dove si originava la volontà politica, né, tanto meno, alla regolazione «dal basso» dei processi decisionali. Tale *paradigma costituzionale* non rimase confinato nel cielo della dottrina; il suo spessore ideologico lo trasformò in un vero e proprio *paradigma politico* adatto a modellare e a giustificare il «progetto burocratico di governo» che caratterizzò l'età grollitiana fino al suo epilogo con la guerra mondiale⁶⁷. In alternativa, la qualificazione politico-istitu-

65) Ovviamente non è questa la sede per riprendere i temi del dibattito sui rapporti tra i «diritti subietivi» e lo Stato; basti ricordare che sulla prospettiva che la sfera dei suddetti diritti fosse tutelata proprio dallo Stato, attraverso l'«autolimitazione» della sua sovranità e della sua rappresentanza dell'interesse generale, si era espresso, come è noto, G. JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Freiburg 1892 (traduzione italiana, *Sistema dei diritti pubblici soggettivi*, con premessa di V. E. ORLANDO, Milano 1912); invece, per una ricompressione globale dell'attività sociale e amministrativa nella sovranità e nelle competenze dello Stato si esprimeva S. ROMANO, *La teoria dei diritti pubblici soggettivi*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, a cura di V. E. ORLANDO, Milano 1897. Su questo mi limito a rinviare a M. FIORAVANTI, *Stato di diritto e Stato amministrativo nell'opera giuridica di Santi Romano*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia* cit., pp. 314-323.

66) L. ROSSI, *Sulla natura giuridica del diritto elettorale politico*, Bologna 1908, p. 23.

67) A tale progetto si riferiva una lucida analisi politica, nella quale si specificava che si trattava di un progetto non «burocratico perché composto di burocrati, ma di un progetto orientato a un'idea e ad una prassi di Stato separato rigorosamente dal Parlamento»: P. FARNETI, *Sistema politico e società civile. Saggi di teoria e di ricerca politica*, Torino 1971, pp. 189-190.

zionale della rappresentanza e dei meccanismi elettorali fu riconosciuta unicamente al di fuori degli schemi concettuali della scuola giuridica nazionale: da giuristi più o meno legati dall'egemonia orlandiana e, soprattutto, da pensatori e uomini politici del tutto estranei non solo al metodo giuridico, ma anche al cerchio di influenze culturali costruito nei decenni dal ceto politico dirigente.

Fu Manfredi Siotto Pintor a rilevare come sul piano concreto non avesse più senso il dilemma teorico tra voto-funzione e voto-diritto; l'esperienza elettorale internazionale e quella italiana avevano ormai chiarito il «momento sociale e politico» della rappresentanza e la sua non riducibilità all'«orbita giuridica». Il giurista in tal modo marcava la sua distanza da Romano: l'ordinamento giuridico delineato da quest'ultimo non poteva sussistere «fuori d'ogni contatto cogli elementi metagiuridici della realtà»; quindi, il riconoscimento del carattere eminentemente politico della rappresentanza doveva «essere tenuto presente da chi non voglia scavare un abisso fra la teoria e la realtà, riducendo la scienza del diritto pubblico a una mera architettura di formule vuote»⁶⁸. In sostanza, Siotto Pintor spostava l'asse degli indirizzi costituzionali della scuola orlandiana e cercava di dare concretezza all'idea che «scopo essenziale della rappresentanza politica è di mettere in immediato contatto la costituzione dello Stato e quella della società»⁶⁹. Sulla base di tale premessa, infatti, il giurista riusciva a dimostrare con lucidità che anche la scelta dei meccanismi elettorali assumeva un significato politico da rapportarsi all'«evolversi delle situazioni storiche. Di fatto, a suo avviso, in Italia un uso combinato della proporzionale con il sistema maggioritario poteva rispondere alle urgenze poste da un processo di integrazione delle masse che non aveva ancora assunto un carattere definito perché, come scriveva, «partiti politici e cerchie d'interessi sono figure distinte, spesso contrastanti, più spesso ancora intrecciate con infinita varietà di movenze nell'ambito sociale»⁷⁰.

Il *paradigma politico* di Siotto Pintor emergeva, quindi, da un'assunzione antidogmatica delle problematiche costituzionali; in altre parole, per il giurista il destino dello Stato liberale non doveva giocarsi su un piano eminentemente amministrativo, ma an-

68) Cfr. M. SIOTTO PINTOR, *Le riforme del regime elettorale e le dottrine della rappresentanza politica e dell'elettorato nel secolo XX*, Roma 1912, p. 113.

69) *Ibid.*, p. 106.

70) *Ibid.*, p. 124.

che su quello politico dello sviluppo delle libertà e della partecipazione popolare. Sullo stesso registro costituzionale si pose in quegli anni Carmelo Caristia, il quale, però, accentuava il suo riferimento a un metodo storico e comparativo per arrivare a considerare «il diritto quale dato di fatto». A suo avviso, tale metodo consentiva:

«[...] di darsi ragione di un istituto, non muovendo da ragioni astratte o da una logica fornita dalla pura analisi attuale, ma dall'esame dei precedenti mediati e immediati e dalle speciali circostanze di tempo e di luogo, in cui e fra cui il fenomeno giuridico si è attuato»⁷¹.

In quest'ottica, Caristia negava che i temi del suffragio universale e del rinnovamento dei sistemi elettorali potessero essere ricondotti a questioni di principio; su un piano realistico, il suffragio universale, anche femminile, non era attuabile «fintanto che lo stato moderno e le attuali classi dirigenti non avranno saputo far di meglio per il popolo che obbligarlo a legittimare mediocrementemente un libricciolo»⁷². Diversamente, e nonostante la forzata limitazione del suffragio, se si usciva dall'idea che la rappresentanza era «una gentile concessione che la sacra maestà del dio stato si compiace di largire ai suoi sudditi», ne derivava che la proporzionale si presentava come il metodo più adatto ad integrare nella vita pubblica i partiti e gli interessi «i quali posseggono sufficienti energie per affermare la propria esistenza»⁷³.

L'obiettivo della riforma proporzionale come strumento per eliminare l'impasse nei rapporti tra lo Stato e la società in tutte le sue articolazioni, almeno dagli inizi del secolo, era stato posto all'ordine del giorno anche nell'ambito culturale cattolico, al quale lo stesso Caristia non era estraneo⁷⁴. Con gli esordi della legi-

71) C. CARISTIA, *Degli odierni indirizzi nel diritto costituzionale italiano* (1913), ora in Id., *Scritti giuridici storici e politici*, I, *Scritti giuridici*, Milano 1955, p. 67. Per la collocazione eccentrica di Caristia nel dibattito giuridico dell'epoca è possibile far riferimento a un saggio del giurista, *Cenni sui precisi fattori dominanti nella storia delle costituzioni* (1911), sia, e soprattutto, al saggio di F. LANCHESTER, *Carmelo Caristia e il dibattito sul metodo alle soglie del primo conflitto mondiale*, «Storia Amministrazione Costituzione», 3 (1995), rispettivamente alle pp. 9-29 e 31-47.

72) C. CARISTIA, *Per una riforma elettorale. Il suffragio universale, la proporzionale, il voto alle donne* (1910), ora in Id., *Scritti giuridici* cit., p. 13.

73) *Ibid.*, p. 17.

74) Va notato che il succitato saggio di Caristia (*Per una riforma elettorale*) era apparso nel 1910 sulla rivista «Studium», organo della Federazione universitaria cattolica.

slazione sociale giolittiana, infatti, la progressiva consapevolezza sollecitata peraltro dalle encicliche di Leone XIII - dei nessi ineliminabili tra l'ordine sociale e quello politico, aveva imposto ai cattolici di ridefinire le linee del proprio impegno economico e amministrativo in ordine alle inedite modalità di intervento sociale dello Stato, specie in campo sindacale e assicurativo. Di qui, l'emergere di varie tendenze a superare i tradizionali *paradigmi corporativi* in vista di un più maturo progetto «democratico» e «solidaristico»⁷⁵, per la cui elaborazione fu inevitabile un ripensamento dei rapporti con le istituzioni rappresentative e, soprattutto, della questione elettorale, in riferimento al dibattito sulla agibilità dei diritti individuali e collettivi nello Stato di diritto. I vari percorsi culturali che seguirono, e di cui mi sono occupato in altra sede⁷⁶, muovevano da un uniforme atteggiamento di contestazione del formalismo di cui la dottrina giuridica egemone aveva rivestito il principio liberale della «legalità»; in altre parole, tale principio pareva aver perso la sua funzione di presidio dei diritti per trasformarsi nel fondamento teorico che legittimava i poteri del ceto politico dirigente⁷⁷. Iginio Petrone denunciò il carattere «fittizio, artificiale, senza base, emerso e barcamenantesi nel vuoto dell'astrazione dottrina» che aveva ormai assunto «la democrazia capitalistica», fondata sulla *fictio iuris* della sovranità popolare. Per lo studioso cattolico, docente di filosofia del diritto, ogni processo di rinnovamento dello Stato, nel quale si risolvesse «l'antitesi storica della democrazia politica e della democrazia sociale», non poteva che svilupparsi, muovendo dal riconoscimento giuridico delle reali quote di sovranità assunte dai vari segmenti e interessi della società, attuando «la piena *proporzionalità* della maniera di essere della sovrastruttura politica e della maniera di essere della struttura sociale»⁷⁸.

75) Un'approfondita ed essenziale analisi dei percorsi culturali tracciati fra Otto e Novecento dai cattolici italiani in campo economico (e anche in quello giuridico e filosofico) sul tema del solidarismo è quella di P. PECORARI, *Il solidarismo possibile*, Torino 1995.

76) Mi sia consentito rinviare a N. ANTONETTI, *Sturzo i popolari e le riforme istituzionali del primo dopoguerra*, premessa di G. De Rosa, Brescia 1988 e a Id. (a cura di), *Riforme e indirizzi politici*, V, *Opere scelte di Luigi Sturzo*, Roma-Bari 1992.

77) Per le critiche, sia di tipo giuridico che politico, espresse dai cattolici sul principio di legalità nell'Italia post-unitaria, si vedano le note di R. RUFFILLI, *L'Unità d'Italia e lo Stato liberale* (1981), ora in Id., *Istituzioni società Stato*, II cit. pp. 485-511.

78) I. PETRONE, *Il concetto politico e il concetto sociale della democrazia*, «Cultura Sociale», 1 (1898), corsivo mio.

La diffusa assunzione della prospettiva democratica, con le correlate acquisizioni sia della legittimità del suffragio universale an che femminile sia dell'utilità della proporzionale, non produsse in ambito cattolico-uniformi atteggiamenti sui percorsi di ristrutturazione istituzionale e sulla loro compatibilità con i principi giustiberziali; ciò derivava dalle diverse valutazioni che emersero intorno alle sorti del sistema politico vigente. Su un versante si attestarono coloro che, sulla scia di Toniolo, intendevano dotare di una più forte coloritura politica gli interessi organizzati per creare le condizioni di sviluppo di una «democrazia sociale» o di «una società tutta intera che governa se stessa»⁷⁹ e in tale contesto si delinearono *paradigmi istituzionali* per l'armonizzazione delle rappresentanze professionali e amministrative con quelle parlamentari⁸⁰. Su un altro versante si attestò Luigi Sturzo, per il quale il richiamo dei cattolici alle «libertà» e ai «diritti sociali» non poteva più prescindere dal riferimento alla concreta interdipendenza creatasi tra la società e lo Stato. Nel dopoguerra, il Segretario nazionale del PPI articolò il suo progetto di trasformazione democratica dello Stato (il suo *paradigma costituzionale*) senza intaccare le intangibili funzioni dello Stato nella regolazione e nella difesa degli interessi generali⁸¹. In tal senso, per la creazione di un regime democratico avanzò la necessità di ampliare le tutele giurisdizionali e di dotare la rappresentanza parlamentare di un reale potere di indirizzo e di controllo sull'esecutivo, dando voce con la proporzionale alle ancora indistinte potenzialità politico-programmatiche dei partiti.

Un atteggiamento più prudente assunse nel 1919 Caristia, il quale colse con acutezza che era radicalmente mutato il punto di vista dal quale considerare le problematiche elettorali. Dopo il conflitto mondiale e di fronte alla richiesta di un rinnovamento «democratico» era ormai in questione, a livello internazionale, la stessa so-

79) Cfr. su questa posizione P. PECORARI, *Toniolo. Un economista per la democrazia*, Roma 1991, pp. 50-62.

80) L'ipotesi più articolata sulla trasformazione in senso «organico» della struttura parlamentare fu elaborata da Antonio Boggiano, il quale propose di superare il sistema maggioritario, utilizzando la proporzionale per «chiamare i cittadini a concorrere a formar gli organi della rappresentanza in ragione della loro partecipazione negli enti professionali»: A. BOGGIANO, *L'organizzazione professionale e la rappresentanza di classe*, Torino 1903, p. 281.

81) Su questi temi si vedano sia il classico saggio di G. DE ROSA, *L'utopia politica di Luigi Sturzo*, Brescia 1975, sia il recente *Stato, Parlamento e partiti*, II, *Opere scelte di Luigi Sturzo*, a cura di M. D'ADDIO, Roma-Bari 1992.

stanza dello Stato di diritto; infatti, non era più possibile, secondo il giurista, mantenere la «finzione liberale» attraverso la quale si era potuto governare «su base legale» e «dall'alto» quelle «moltitudine ignare ed analfabete» che ora chiedevano di decidere del proprio destino⁸². Di qui l'insorgere di prospettive politico-istituzionali inedite per la rappresentanza politica. Anche per Caristia, innanzi tutto, bisognava superare i numerosi limiti strutturali e funzionali del Parlamento. In secondo luogo, era necessario far emergere dalle «masse indistinte» le nuove soggettività politiche dei partiti e degli interessi costituiti. Caristia, però, avvisava che su quest'ultima prospettiva si giocava il destino dei diritti politici individuali. Egli, infatti, riteneva un dovere ineluttabile predisporre gli strumenti elettorali per definire l'accesso al potere dei nuovi soggetti, ma avvertiva, sulla scorta dello scetticismo sul ruolo dei partiti professato da Moisei Ostrogorski, che il problema era divenuto quello di rendere conciliabile la democrazia di massa con i principi giustiberziali; in altre parole, intravedeva il pericolo che una diftosa regolazione degli equilibri istituzionali potesse distruggere l'unità ideale dello Stato o permettere che al regime oligarchico in disfacimento si sostituisse una nuova «oligarchia di malvagi e d'insipienti»⁸³.

6. Nell'estate del 1919 la legge per l'applicazione della proporzionale, nonostante l'insorgere di varie critiche e di un diffuso scetticismo, fu approvata da una larga maggioranza parlamentare⁸⁴. Un po' per tutti, sia nel Parlamento che fuori di esso, l'adesione al nuovo meccanismo elettorale assunse il significato di un necessario intervento istituzionale-per-governare, sia pure con prospettive radicalmente diverse tra loro, un ineludibile processo di modernizzazione. Del resto, anche nella «produzione in serie di costituzioni» democratiche che si realizzò nel dopoguerra in vari paesi europei, la riforma strutturale delle rappresentanze, da un lato, rispondeva

82) C. CARISTIA, *La democrazia e la guerra mondiale*, ora in *Id.*, *Scritti giuridici storici e politici* cit., II, *Scritti storici e politici*, p. 476. Questo saggio apparve sulla «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie» (settembre 1919) dell'Università Cattolica di Milano.

83) *Ibid.*, p. 480. Sull'incidenza che l'analisi dei partiti condotta da Ostrogorski ebbe in Italia nel primo dopoguerra, si vedano i cenni di G. QUAGLIARIELLO, *La politica senza partiti. Ostrogorski e l'organizzazione della politica tra '800 e '900*, Roma-Bari 1993, pp. 241-244.

84) Cfr. per tutti PIRETTI, *Le elezioni politiche in Italia* cit., pp. 197-225.

all'urgenza di affidare un ruolo politico alle masse mobilitate nel conflitto, dall'altro, si legava all'esigenza di rinnovare le forme di controllo dei corpi legislativi sugli esecutivi direttamente impegnati a redistribuire le scarse risorse economiche per la ricostruzione.⁸⁵

Nella storiografia costituzionale il rapido fallimento in Italia di questo tipo di modernizzazione «democratica» è stato interpretato, come è noto, in modo divergente. In sostanza, è rimasta la tradizionale divaricazione tra coloro che definiscono l'incidenza (e la consapevolezza che se ne ebbe) dei mutamenti elettorali all'interludio di un più ampio processo degenerativo del Parlamento, seguito allora che addebitano all'indebolimento della crisi dello Stato liberale. Su quest'ultimo versante, ci si può riferire al modello interpretativo per il quale, una volta rilevata come costante negativa dell'intera storia postunitaria la mancata realizzazione di un sistema parlamentare «compiuto», è divenuto del tutto conseguente far derivare, in modo più o meno esclusivo, la complessiva crisi del regime liberale dagli infausti esiti della tormentata riforma proporzionale. Giacomo Perticone classificò la proporzionale come «una cattiva medicina per un corpo ammalato», cioè come un rimedio che, avendo alterato in modo irreversibile i rapporti tra Parlamento e Governo, condusse al «punto-limite il regime».⁸⁷ A sua volta, Giuseppe Maranini definì l'applicazione del nuovo sistema «un suicidio del regime», anche se con lucidità avvertiva che «la crisi del siste-

ma parlamentare era da lungo tempo irreversibile».⁸⁸ La storiografia costituzionale successiva ha stemperato con argomenti di rilievo il carattere piuttosto rigido di queste interpretazioni «monofattoriali»,⁸⁹ anche se in alcune ricostruzioni recenti si è teso di nuovo ad imputare con una certa esclusività al nuovo meccanismo elettorale la responsabilità definitiva della crisi del sistema parlamentare prefascista; si è sottolineato, cioè, che la «retorica della proporzionale» si esaurì nel «miraggio» di rafforzare i partiti, dando una veste parlamentare agli «interessi» sociali, senza risolvere i reali problemi costituzionali di quel dopoguerra e, in primo luogo, quello della «competenza rispettiva tra esecutivo e legislativo».⁹⁰ In tutte queste interpretazioni permangono importanti suggestioni, le quali, però, sul piano della storiografia costituzionale sono ancora da verificare almeno in un paio di direzioni. Innanzi tutto, in ordine al fatto che l'adozione della proporzionale rimase (e per poco) l'unica riforma realizzata rispetto ai più ampi progetti avanzati in quel contesto per la ristrutturazione del sistema parlamentare e amministrativo. In secondo luogo, in ordine alle specifiche modalità nelle quali si svilupparono le reciproche «influenze» tra il nuovo sistema dei partiti e il complessivo apparato istituzionale dell'epoca con i suoi vistosi difetti di rappresentatività.⁹¹

Non è, però, questa la sede per tornare sul *leitmotiv* della più o meno grave funzione disgregatrice esercitata dalla proporzionale sul sistema parlamentare liberale; nè interessa rivisitare le diffuse

85) Si veda per questo, B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *Le costituzioni europee*, Milano 1954, p. 13.

86) A mio avviso, per questa interpretazione si può risalire alla riflessione, spesso trascurata, ma per molti versi paradigmatica, condotta già nel 1926 da Luigi Sturzo. Per l'ex Segretario del PPI, ormai in esilio, l'oggettiva impossibilità, verificatasi dopo il 1919, di realizzare una forma di governo parlamentare basata sulla «coalizione di partiti» non fu causa bensì effetto di una crisi che si era sviluppata nei decenni precedenti, e non solo a livello istituzionale, fino a produrre la rottura di quegli «equilibri che costituiscono il nesso tra struttura economica, regime politico e classe dirigente»: L. STURZO, *Italia e fascismo*, Bologna 1965, p. 56. L'opera, con il titolo *Italy and Fascism*, apparve per la prima volta a Londra. Per la interpretazione sturziana delle ragioni istituzionali che furono all'origine del fascismo, si vedano le osservazioni di F. TRANIELLO, *Città dell'uomo. Cattolici, partito e Stato nella storia d'Italia*, Bologna 1990, pp. 147-152.

87) G. PERTICONE, *Parlamentarismo e antiparlamentarismo nell'esperienza costituzionale italiana* (1961), ora in *Id.*, *Scritti di storia e politica del post-Risorgimento*, Milano 1969, p. 216. Importanti spunti sul modello storiografico perticoniano sono ora in F. LAN-CHESTER, *Perticone e la storia costituzionale*, «Il Politico», 1 (1996), pp. 77-94.

88) G. MARANINI, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, Firenze 1967, pp. 281-287. Una sintetica ricapitolazione del costituzionalismo maraniniano e del dibattito svoltosi attorno ad esso, ora in T. FROSINI, *Introduzione*, a G. MARANINI, *Il mito della costituzione*, Roma 1996, pp. 17-44.

89) Della concessione della proporzionale come di un «errore fatale», sia della classe dirigente che delle forze d'opposizione, che mise a nudo una situazione istituzionale profondamente deteriorata, scrive C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia. 1848/1948*, Roma-Bari 1978, pp. 329-336.

90) Cfr. G. REBUFFA, *La costituzione impossibile. Cultura politica e sistema parlamentare in Italia*, Bologna 1995, pp. 30-35.

91) Mi riferisco all'ipotesi interpretativa di MORTATI, *Le forme di governo cit.*, già ricordata alla nota 7. Sulla base delle posizioni mortatiane circa la complessità e la reciprocità di «influenze» che necessariamente si sviluppano tra i partiti e tutta la gamma degli organi costituzionali, è difficile ignorare che in generale anche l'esame delle riforme elettorali e dei loro esiti non può che essere, come si è scritto, «sistemica» e, quindi, debba tener conto «delle connessioni e delle reciproche interazioni tra sistemi elettorali, sistemi politici, forme di governo e forme di Stato»: M. VOLPI, *Introduzione a Riforme elettorali*, a cura di M. LUCIANI e M. VOLPI, Roma-Bari 1995, p. 3.

diagnosi pessimistiche che furono alla base del consenso, talora solo tattico, che accompagnò la scelta legislativa del nuovo meccanismo elettorale⁹². Dal nostro punto di vista, che è specificamente culturale, non si può non rilevare, invece, che la riforma proporzionale fu solo un elemento (spesso secondario e non determinante) di un contrasto costituzionale di dimensioni europee, che investì le stesse concezioni liberali dello Stato, quando si accentuò l'urgenza di colmare le fratture (*cleavages*), tipiche dell'epoca, tra le articolazioni sociali e il centro politico-statale⁹³. In quasi tutta l'Europa, infatti, insorsero forti divergenze sulle modalità per ricomporre in un quadro giuridico rinnovato il modello individuale di rappresentanza con quello «organico» o corporativo, che sembrava adatto sia a realizzare forme concrete di solidarietà sociale, sia a sanare la situazione di parcellizzazione, determinata dal particolare evolversi del mercato capitalistico, in cui versavano gli interessi economici e sociali; a tal proposito, come osservò in seguito Hermann Heller, «dopo la guerra mondiale in tutti i popoli europei ed in tutti gli strati politico-sociali si è andato sempre più affermando un nuovo tipo di organizzazione sociale che, professionale, corporativo o sindacale, viene definito organico e sembra idoneo a superare l'amorfismo»⁹⁴. Soprattutto nella vicina Francia il tema della «sovranità» dello Stato veniva ricondotto (o ridotto) a quello della ristrutturazione parlamentare. Anche nelle tendenze istituzionalistiche volte a superare i retaggi del sindacalismo rivoluzionario ispirato da Georges Sorel, risaltava, con Maurice Hauriou, la connessione tra la riforma

92) Anche Mosca si espresse inaspettatamente alla Camera a favore della riforma, pur ritenendola solo «un'iniezione di caffeina» per aiutare il paese a superare una «crisi pericolosa»; anzi, chiese, contro il parere dei giolittiani, l'applicazione della proporzionale nella sua forma «pura, perchè essa impedisce all'elettore di cambiare un solo nome nella lista che ha scelto». Atti parlamentari, Camera dei deputati, legislatura XXIV, *Discussioni*, tornata del 19 luglio 1919, pp. 19778-19780; per questa ed altre posizioni rinvio al mio *Sturzo, i popolari e le riforme istituzionali cit.*, pp. 39-50.

93) Cfr. soprattutto S. ROKKAN, *Cittadini, elezioni, partiti*, Bologna 1982, pp. 131-229; titolo originale *Citizens, Elections, Parties*, Oslo 1970.

94) H. HELLER, *L'Europa e il fascismo*, a cura di C. AMIRANTE, Milano 1987, p. 61; titolo originale dell'opera *Europe und der Faschismus* (1931). Sul tema si vedano C.S. MAIER, *La rifondazione dell'Europa borghese. Francia Germania e Italia nel decennio successivo alla prima guerra mondiale*, introduzione di G. E. RUSCONI, Bari 1979; M. TARCHI, *La «rivoluzione legale». Identità collettive e crollo della democrazia in Italia e Germania*, Bologna 1993, spec. pp. 83-143 e C. CARINI, *Introduzione a La rappresentanza politica in Europa tra le due guerre cit.*, pp. 9-23.

ma corporativa delle rappresentanze politiche e il riassetto dei poteri dello Stato⁹⁵. In particolare, Duguit respingeva i principi individualistici dai quali, a suo avviso, derivavano i modelli di sovranità (sia «del popolo», sia «dello Stato»), per chiedere, contro gli «arbitri» delle forme di governo liberali, una «struttura giuridica», e, quindi, una piena sovranità per «i gruppi di individui che sono già uniti dall'eguaglianza della funzione nella divisione sociale del lavoro»⁹⁶. Di conseguenza, per il giurista il potere dell'esecutivo si legittimava solo in base alle sue funzioni sociali e lo Stato si definiva come una «federazione di servizi pubblici autonomi»⁹⁷.

Questo modo di connettere e di rendere interscambiabili i temi costituzionali della sovranità e delle forme di governo con quelli più strettamente politici della ridistribuzione dei poteri ebbe ampi riflessi nel dibattito italiano dove, secondo la lucida analisi condotta nel 1922 da Giuseppe Capograssi, la reale e complessa crisi che investiva la sovranità dello Stato finiva per ridursi «solamente ed esclusivamente al concetto di rappresentanza e all'idea fondamentale di sovranità parlamentare»⁹⁸, lasciando sullo sfondo il problema delle competenze e delle funzioni del potere esecutivo. Ciò non era casuale quando sembrava che si fosse giunti all'ultimo atto della decennale disputa sul postulato fondamentale del modello orlandiano di Stato di diritto, che la «personalità» dello Stato (specie nella forma istituzionale del Governo di Gabinetto) non ammetteva l'esistenza di una qualsiasi forza concorrente capace di minacciarne o limitarne la sovranità. Di fatto, nell'Italia del dopoguerra tutta la materia delle riforme istituzionali (quindi, non solo quella della riforma proporzionale) fu posta in rapporto al problema di preservare o annullare i principi giusliberali, mentre pareva ormai pressoché inevitabile il «trapasso» della sovranità statale ai gruppi e alle organizzazioni che «direttamente vivono l'esperienza

95) Cfr. su questo L. ORNAGHI, *Stato e corporazione. Storia di una dottrina nella crisi del sistema politico contemporaneo*, Milano 1984, pp. 95-97.

96) L. DUGUIT, *Il diritto sociale, il diritto individuale e la trasformazione dello Stato*, introduzione di L. BAGOLINI, Firenze 1950, p. 123; titolo originale del saggio *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'Etat* (1922).

97) Cfr. L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, I, Paris 1927, pp. IX-X. Sul ruolo svolto da Duguit nella elaborazione di una dottrina per la ricomposizione dei rapporti tra gli esecutivi e le nuove aggregazioni amministrative e sindacali, si veda P. ROSANVALLON, *L'Etat en France de 1789 a nos jours*, Paris 1990, pp. 86-88.

98) G. CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta* (1922), ora in Id., *Opere*, I, Milano 1959, pp. 475-476.

sociale che si deve regolare⁹⁹. In altre parole, e come avuto modo di specificare in altra sede¹⁰⁰, di fronte alla possibilità offerta dalla riforma elettorale di una rinnovata integrazione istituzionale delle masse, i vari *paradigmi politici* di quella stagione prospetarono, in alternativa tra loro, o un forte depotenziamento, fino all'annullamento, del ruolo dello Stato di diritto o una razionalizzazione delle sue funzioni nel nuovo contesto parlamentare. Nel primo caso, la proporzionale fu presa in considerazione solo occasionalmente e come strumento per travolgere il sistema politico «borghese». Nel secondo caso, essa diveniva il meccanismo privilegiato per la redistribuzione dei poteri, sia istituzionali che sociali, e per un rinnovamento dei rapporti tra legislativo ed esecutivo nella forma del governo parlamentare.

Specie nei *paradigmi* antisocialisti e anticlassisti emersi nell'area del nazionalismo e del «sindacalismo nazionale», la tendenza ad esplicitare nella prassi istituzionale l'astratto principio rivoluzionario dell'eguaglianza non raccoglieva della proporzionale neanche il suo valore di meccanismo elettorale egualitario. Anzi, in un'aspra polemica contro i successi elettorali dei popolari e i socialisti, Sergio Panunzio arrivò a definire la proporzionale una «legge infame e parricida»¹⁰¹. Piuttosto che inseguire i miraggi del proporzionalismo, per il giovane giurista si trattava di superare globalmente il «vecchio concetto così detto ideologico della politica, e non già, si badi bene, [attraverso] la sostituzione dell'economia in quanto tale alla politica, ma si bene [attraverso] la promozione della stessa economia alla politica»¹⁰². In tal senso, l'approdo ad una concreta situazione egualitaria non poteva che derivare dal riconoscimento giuridico dei «gruppi di interesse omogenei e di modi di sentire co-

muni», dato che, svuotatosi il ruolo politico della rappresentanza individuale, il Parlamento borghese era divenuto un fatto «meramente teatrale»¹⁰³. In sostanza, per Panunzio la nuova «sintesi storica e ideale dello Stato» trovava il suo «principio architettonico» unicamente nella rappresentanza dei «sindacati pluriclassisti» e in una rinnovata funzione gerarchica e direttiva degli esecutivi¹⁰⁴. Questa prospettiva di una globale politicizzazione della società si allineava all'idea espressa da Alfredo Rocco che «lo Stato perde, con moto uniformemente accelerato, uno per uno, i suoi attributi della sovranità»¹⁰⁵; per «logica» conseguenza, il riconoscimento giuridico dei sindacati nazionali costituiva l'alternativa al dominio in Parlamento delle «posizioni individuali», dei «demagoghi di professione» e dei partiti¹⁰⁶. Solo procedendo in tale direzione, per Rocco, si approdava alla ricostruzione della sovranità in uno Stato nel quale l'esecutivo poteva «riprendere finalmente il controllo dei sindacati, disciplinando la loro funzione economica, anzi accrescendola e rinvigorendola, ma [...] non dimenticando le esigenze imprescindibili dello Stato»¹⁰⁷.

Anche sul fronte dei «proporzionalisti», pur con prospettive diverse, al centro del dibattito emersero il problema del rapporto tra le masse organizzate e lo Stato e quello della redistribuzione dei poteri istituzionali. Che la democratizzazione dello Stato derivasse dall'evoluzione dei partiti di massa fu la convinzione che animò la lunga battaglia di Filippo Turati per la universalizzazione del suffragio anche femminile e per la riforma proporzionale. Per il *leader* riformista una forte presenza del Partito socialista negli organi legislativi, nelle commissioni permanenti e nella burocrazia ministeriale, avrebbe neutralizzato il tradizionale asse di potere tra le maggioranze «borghesi», il governo e la corona, aprendo la strada ad una ristrutturazione parlamentare che non intaccava l'assetto

99) *Ibid.*, p. 485. Si veda su questo, C. VASALE, *Società e Stato nel pensiero di Giuseppe Capograssi*, Roma 1972.

100) Cfr. N. ANTONETTI, *La riforma del Senato e il problema della rappresentanza degli interessi*, in AA. VV., *Interessi, forze sociali e istituzioni nel primo dopoguerra*, Milano 1989, pp. 84-145.

101) S. PANUNZIO, *Abbasso la proporzionale!*, «Baillia», 25 febbraio 1922, poi in *Id.*, *Stato nazionale e sindacati*, Milano 1924, p. 127.

102) S. PANUNZIO, *La politica dei sindacati*, «Il Giornale d'Italia», 16 settembre 1922, poi in *Stato nazionale e sindacati cit.*, p. 158. Sul progetto costituzionale di Panunzio, si vedano G. CAVALLARI, *Pluralismo e gerarchia nel pensiero filosofico-politico di Sergio Panunzio, in I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento cit.*, pp. 413-428 e F. PERFETTI, *Introduzione a S. PANUNZIO, Il fondamento giuridico del fascismo*, Roma 1987, pp. 7-136.

103) S. PANUNZIO, *La rappresentanza di classe*, «Rinnovamento», 15 agosto 1919, poi in *Stato nazionale e sindacati cit.*, pp. 45 e 50-51.

104) S. PANUNZIO, *Il sindacalismo nazionale* (1918), poi in *Stato nazionale e sindacati cit.*, p. 94.

105) A. ROCCO, *Crisi dello Stato e sindacati*, «Politica», 7 (1921), p. 1.

106) A. ROCCO, *Il programma politico dell'Associazione nazionalista* (1919), poi in *Id.*, *La lotta contro la reazione antinazionale (1919-1924)*, prefazione di B. MUSSOLINI, Milano 1938, II, pp. 478-480.

107) A. ROCCO, *Programma politico nazionale*, discorso dell'11 maggio 1921, ora in *La lotta contro la reazione antinazionale cit.*, p. 653. Per queste posizioni, cfr. P. UNGARI, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica del fascismo*, Brescia 1963, pp. 43-55.

il sustrato necessario del governo rappresentativo» e, dall'altro, sull'opportunità di preservare al Parlamento un potere «conciliativo», come organo che esprimeva gli «interessi di tutta la società»¹¹⁴. Una prospettiva più articolata per garantire la sopravvivenza dello Stato liberale fu delineata da Ruffini, il quale da tempo aveva avvertito la condizione di disgregazione del sistema politico e ne aveva attribuito le cause alla gestione giolittiana del potere¹¹⁵. Per Ruffini era evidente che la borghesia aveva ormai «chiuso un ciclo storico»; anzi, per lui l'inedita correlazione emersa nel dopoguerra tra evoluzione economica e crisi dell'ordinamento costituzionale stava per annullarne anche le residue funzioni direttive. A suo avviso, l'applicazione della proporzionale era riuscita a frenare il processo di trasferimento della sovranità dello Stato verso le organizzazioni sindacali, ma con l'inizio degli anni Venti diveniva urgente, seguendo altri esempi europei, istituzionalizzare gli «enti corporativi», attraverso al riforma dell'intero sistema bicamerale¹¹⁶. La percezione che il nuovo ruolo politico assunto dalla Camera andasse equilibrato da tutta una serie di altre riforme, ad iniziare da quella del Senato e dalla definizione delle funzioni del Consiglio superiore del lavoro, mancò, però, alla maggior parte del ceto dirigente liberale; invano Luigi Einaudi sosteneva che «bisogna purificare il Parlamento, liberarlo da compiti che non gli sono adatti; [...] darli campo di discutere solo i problemi generali. Ma in questo campo generale, solo il Parlamento deve essere sovrano altrimenti corriamo all'anarchia»¹¹⁷. Di fatto, come annotò Maranini, in quel dopoguerra non si produssero sforzi concreti per ristabilire «una approssimativa conciliazione delle necessità funzionali del governo con l'anelito verso una sostanziale democrazia»¹¹⁸.

Il leader che prospettò con maggior coerenza la necessità di col-

114) G. MOSSA, *Stato liberale e Stato sindacale*, «Rinascita liberale», 20 gennaio 1925, ora in Id., *Partiti e sindacati nella crisi del regime liberale*, Bari 1949, pp. 313-315.

115) Un efficace profilo culturale e politico di Ruffini è quello di F. MARGIOTTA BROGLIO e G. SPADOLINI, *Introduzione (Parte prima e seconda)* a F. RUFFINI, *Discorsi parlamentari*, Roma 1986; il sentimento antigiolittiano di Ruffini è ben documentato da Margiotta Broglio a p. 24.

116) Cfr. F. RUFFINI, *Sull'indirizzo di risposta al discorso della Corona (8 dicembre 1919)*, ora in Id., *Discorsi parlamentari* cit., pp. 237-240.

117) L. EINAUDI, *Consiglio superiore del lavoro o Parlamento?*, «Corriere della Sera», 29 novembre 1919, ora in Id., *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, V, Torino 1961, p. 252.

118) MARANINI, *Storia del potere in Italia* cit., p. 281.

statutario del regime¹⁰⁸. Turati scioglieva in modo netto anche il nodo posto dal sindacalismo socialista, che preferiva la creazione di un Parlamento «sindacale» o «professionale»¹⁰⁹; egli, infatti, fissava la pregiudiziale che solo la rappresentanza dei partiti avrebbe potuto acquistare il diritto costituzionale di coprire le funzioni legislative, assumendo il ruolo di garante dell'«unità dello Stato»¹¹⁰. Del resto, la prospettiva di Turati era suffragata in quel dopoguerra dalle posizioni delle sinistre laburiste e radicali in Inghilterra dopo il progressivo incremento del suffragio maschile e femminile: Harold Laski aveva messo in discussione ruolo e funzioni della «sovranità unitaria» dello Stato rispetto alle suddivisioni dei poteri che si andavano verificando nella società e nei partiti¹¹¹; soprattutto il *Labour Party*, con Sydney e Beatrice Webb, richiedeva la netta distinzione delle rappresentanze nella Camera dei Comuni («*Political Parliament*») e in quella dei Lords («*Social Parliament*»)¹¹².

La posizione di Turati a favore del rafforzamento elettorale dei partiti si volgeva, di fatto, contro tutti quei *paradigmi* che avevano individuato nella «parlamentarizzazione» degli interessi la via d'accesso per rivoluzionare l'intero sistema politico; e si trattava di *paradigmi* espressi da una galassia di organizzazioni e di partiti (interventisti e non, democratici e rivoluzionari) per combattere il partito «liberale» che fino ad allora si era identificato con lo Stato¹¹³. Che dalla soluzione costituzionale offerta al problema della rappresentanza dipendesse la stessa sopravvivenza del regime si rese conto in fretta i più attenti osservatori liberali. Mosca insisteva, da un lato, sulla necessità di allargare l'azione riformatrice dell'esecutivo per «sanare le piaghe di quella classe media che [...] forma

108) Cfr. F. TURATI, *La Repubblica per ridere e la Repubblica sul serio e Dobbiamo volere la Costituzione?*, «Critica Sociale», rispettivamente del 16-31 gennaio e del 16-29 febbraio 1919.

109) Si veda per tali posizioni D. PAPA, *Il Parlamento sindacale*, Napoli 1921.

110) Cfr. *Intervento di Turati*, «Battaglie sindacali», 10 (1919).

111) Cfr. H. J. LASKI, *Studies in the problem of sovereignty* (1917), London 1968, pp. 1-25.

112) Cfr. S. - B. WEBB, *A Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain*, London 1920. Della ripartizione dei ruoli politici ed economico-sindacali nelle due Camere si era già occupato, sul piano giuridico, A. L. LOWELL, *Le gouvernement de l'Angleterre*, Paris 1910, I, pp. 518-525.

113) Per una rassegna di tali *paradigmi*, mi sia consentito rinviare ancora al mio *La riforma del Senato e il problema della rappresentanza degli interessi nel primo dopoguerra* cit.

legare la riforma proporzionale ad un complessivo progetto di trasformazione istituzionale che facesse salvi i principi giusliberali dello Stato, fu Sturzo. Questi nel dopoguerra portò a compimento un'originale rielaborazione di alcune linee della cultura costituzionale propria della tradizione rosminiana¹¹⁹, combinandola con l'analisi della situazione economica e sociale del paese. In particolare, egli si oppose a quelle che definiva le concezioni «ingenue» della sovranità, le quali producevano immancabilmente forme «monistiche» negli assetti istituzionali; in altre parole, a suo avviso, sia la concezione assoluta della «sovranità popolare» che quella, altrettanto assoluta, della «sovranità dello Stato» si concretizzavano sul piano politico nella sovraordinazione di un «potere unico» (del popolo o dello Stato) su tutte le articolazioni della società e su ogni ambito istituzionale. Al contrario, per lui ogni «forma» sociale e politica doveva godere di una propria sovranità: il popolo quella di costituire e controllare gli organi legislativi, lo Stato quella di svolgere una funzione equilibratrice e ordinatrice della società. In particolare, la difesa della sovranità del Parlamento non serviva unicamente a sottrarre le Camere al monopolio delle forze egemoni e dell'esecutivo, bensì a preservare le funzioni «sintetiche» della rappresentanza nazionale¹²⁰. In tal senso, la proporzionale diveniva il perno per la creazione di un sistema di partiti con carattere «pro-grammatico», svincolati in Parlamento dalla tradizionale subaltermità verso l'esecutivo, anzi capaci di controllarlo e aperti a forme di collaborazione istituzionale. Inoltre, per il Segretario del PPI il riconoscimento dei diritti elettorali collettivi maturati con la guerra richiedeva la creazione di rappresentanze «speciali» degli interessi e degli enti locali: tali rappresentanze avrebbero dovuto operare autonomamente da quelle dei partiti, pur cooperando, assieme ad esse, fino a divenire il vero fondamento «organico» di un sistema politico-istituzionale pluralistico. Di qui si muovevano sia il progetto per riformare il Senato regio, attraverso l'elezione di secondo grado dei rappresentanti dei corpi costituiti dello Stato e delle associazioni sindacali, sia il progetto per la riforma dei Consigli

119) Per un'acuta ricostruzione delle radici culturali (in particolare rosminiane) del costituzionalismo di Sturzo, rinvio a C. VASALE, *Cattolicesimo politico e mondo moderno*, Milano 1988 e a D'ADDIO, *Introduzione a Stato, Parlamento e partiti cit.*, pp. IX-XXXI.

120) Cfr. L. STURZO, *Riforma statale e indirizzi politici* (1923), ora in *Id.*, *Il Partito Popolare Italiano*, Bologna 1956, I, pp. 112-115.

superiori, sia, e soprattutto, quello per la creazione di un sistema di autonomie, imperniato sulle partizioni storico-etniche del territorio, specie, cioè, sulle regioni con poteri di autogoverno¹²¹.

È noto che a Sturzo alcuni costituzionalisti hanno imputato di non aver colto per tempo le contraddizioni e i limiti della riforma proporzionale; Ferdinand A. Hermens addebitò al Segretario del PPI, «disgustato dai discutibili metodi politici» giolittiani, la responsabilità delle dimissioni di Giolitti dopo le elezioni del 1921. In altre parole, i veti incrociati tra i popolari e i giolittiani condussero alla Presidenza del Consiglio prima Ivanoe Bonomi e poi Luigi Facta, aprendo la via alla stagione fascista; si trattava, secondo Hermens, di ve-ti che il sistema maggioritario avrebbe impedito, imponendo la «collaborazione ai due uomini e ai loro partiti»¹²². In realtà, Sturzo già nel 1923 respinse le accuse di «incostituzionalità» rivolte alla sua posizione e dichiarò che la ragione del suo veto a Giolitti «era diretta a costituire un governo di collaborazione invece di un governo di gabinetto, il che trasferiva dal re ai partiti o ai gruppi la designazione del capo di governo»; per lui, quindi, l'opposizione alla reinvestitura di Giolitti acquistava il significato di un tentativo, peraltro estremo, di sollecitare la tendenza alla formazione di «coalizioni» tra i maggiori partiti, «perché, [...] la tendenza suddetta entra come un nuovo coefficiente nella dinamica della costituzione e nella evoluzione realistica degli istituti pubblici»¹²³. A Sturzo faceva eco Gaspare Ambrosini, il quale spiegava che i procedimenti imposti dai partiti, e prima di tutto dal PPI, dopo le elezioni del 1921 per la soluzione della crisi ministeriale non violavano le norme costituzionali vigenti: si trattava, invece, solo «delle prime applicazioni, naturalmente non ancora perfette, del nuovo ordinamento elettorale e parlamentare, risultante dall'adozione della rappresentanza proporzionale e della divisione della Camera in gruppi»¹²⁴.

Sturzo nel 1922 aveva tentato senza esito di far emergere dal

121) Sulle componenti agrarie e meridionalistiche del regionalismo sturziano cfr. E. ROTELLI, *Il regionalismo di Luigi Sturzo*, in *Id.*, *L'alternativa delle autonomie*, Milano 1978, pp. 235-249 e ora E. GUCCIONE, *Municipalismo e federalismo in Luigi Sturzo*, Torino 1994.

122) F. A. HERMENS, *La democrazia rappresentativa*, presentazione di G. MARANINI e intr. di S. ORTINO, Firenze 1968, pp. 597-598; titolo originale dell'opera *Verfassungsgeschichte* (1964).

123) L. STURZO, *Il veto a Curzon e il veto a Giolitti* (1923), poi in *Popolarismo e fascismo* (1924), ora in *Id.*, *Il Partito Popolare Italiano cit.*, II, pp. 144-145.

124) G. AMBROSINI, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, «Rivista di diritto pubblico», 14 (1922), pp. 188-200.

sistema parlamentare (con la sola Camera riformata) quelle conseguenze che, secondo un'opinione comune a una parte del costituzionalismo europeo, la stessa proporzionale richiedeva. Hans Kelsen aveva colto che la nuova funzione integratrice degli interessi generali assunta dai partiti tramite la proporzionale implicava che questi assumessero un'autonomia parlamentare; il che significava, da un lato, il rinnovamento delle tradizionali aggregazioni in maggioranze con esclusiva «signoria» sulle minoranze, e, dall'altro, «la necessità delle coalizioni dei partiti, cioè la necessità per i partiti di far passare in seconda linea le differenze di minor conto che li dividono, per accordarsi sugli interessi di maggior importanza»¹²⁵. In un'ottica aderente alla situazione italiana, Capograssi collegava l'evoluzione del sistema parlamentare al passaggio dalle coalizioni politiche («connubi di frazioni e di persone»), sulle quali si reggevano i governi di gabinetto, al nuovo modello di coalizioni programmatiche che si imponeva dopo l'applicazione della proporzionale. Tale modello di coalizione impegnava partiti diversi tra loro a quell'«accordo su punti concreti», dal quale poteva sorgere un «Gabinetto [che] esprime la volontà concreta dei partiti e cioè del corpo elettorale, in quanto la formazione di esso avviene sopra quei punti nei quali i diversi partiti si sono messi d'accordo»¹²⁶.

Pressochè tutti i *paradigmi* politici di quel dopoguerra implicavano, come s'è visto, la trasformazione dei rapporti tra il sistema dei partiti e l'esecutivo e, talora, l'annullamento di quest'ultimo; nel *paradigma* costituzionale sturziano, invece, l'evoluzione dei suddetti rapporti era prospettata nel quadro di una democratizzazione del sistema parlamentare che non snaturasse i principi liberali dello Stato. Il che, sul piano teorico, non comportava automaticamente, come è stato annotato, quell'«indebolimento» dell'esecutivo e della figura del Presidente del Consiglio, che pure si produsse con conseguenze gravi, non solo sul piano istituzionale¹²⁷. Sturzo stesso fornì un'interpretazione articolata della crisi del regime parlamentare. Da un lato, annotò già nel 1921 che l'intera prospettiva aperta dalla proporzionale fu avversata «proprio quando

125) H. KELSEN, *La democrazia*, introduzione di G. GAVAZZI, Bologna 1981, pp. 171-172. Per l'espandersi a livello europeo della tematica giuridica sulle coalizioni tra partiti, cfr. M. CARDUCCI, *L'accordo di coalizione*, Padova 1989, pp. 1-58.

126) CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta* cit., pp. 501-502.

127) Cf. E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano 1972, pp. 285-286.

rendeva i primi frutti di chiarificazione politica nella vita nazionale»¹²⁸. Dall'altro lato, dichiarò che nel dopoguerra si era subito palesata la compressione dei poteri di un Parlamento che «dovrebbe essere la suprema volontà del paese, è invece lo schermo su cui arriva svistata la proiezione di parte di quel che si agita nella vita nazionale»¹²⁹; di fatto, il Segretario del PPI addebitò il fallimento del proporzionale alla incapacità e alla impossibilità, comuni sia ai partiti di maggioranza che a quelli d'opposizione, di far fronte alle conseguenze economico-sociali della «fase rivoluzionaria» dei primi anni Venti, se non cedendo a quegli interessi economici che con la crisi del regime parlamentare trovarono la loro rappresentanza nel fascismo.

Ciò che Sturzo non colse in quel contesto, fu avvertito da alcuni giuristi, i quali paventarono la soluzione autoritaria della crisi del Governo di Gabinetto, che era stato tradizionalmente il perno dell'intero sistema dei poteri. Ambrosini registrava che «il regime parlamentare democratico [...] rischia di scomparire e di essere sostituito da un regime di dittatura o di governo dei sindacati»¹³⁰. A sua volta, e in modo più compiuto, Capograssi considerava che, superato il costume di accorpare una qualsiasi maggioranza per formare il Gabinetto, quest'ultimo risultava «totalmente esautorato». A suo avviso, mancavano del tutto gli strumenti giuridici per ristabilire l'«autorità» e la «competenza» degli esecutivi in quella fase di convulsa democratizzazione, di cui il sistema parlamentare regolato dalla proporzionale era lo specchio e non la causa. In più per Capograssi era divenuta pressante l'urgenza di definire costituzionalmente la figura del Capo dello Stato; cioè di un potere adatto «a compiere quella funzione specifica di tutela dell'unità dello Stato e del rispetto a quelli che sono gli interessi mediati ed essenziali della nazione, che si rende necessaria nell'attuale situazione»¹³¹.

Di fatto, alla soluzione politica di tali problemi non si applicarono direttamente nè i resti del partito «liberale», nè i partiti di massa, ma, a suo modo, la componente parlamentare del fascismo.

128) L. STURZO, *Parlamento e politica* (1921), poi in *Riforma statale e indirizzi politici* cit., p. 167.

129) L. STURZO, *Crisi economica e crisi politica* (1920), in *Riforma statale e indirizzi politici* cit., p. 148.

130) AMBROSINI, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto* cit.

131) CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta* cit., p. 565.