



PARTE TOTALE. VINCENZO ZANGARA E LE DOTTRINE DEL PARTITO POLITICO NEGLI ANNI TRENTA.

di Massimiliano Gregorio**

1. «Parte totale»: una locuzione controversa; 2. La cesura dottrinale di fine anni Trenta che pose fine al Methodenstreit italiano; 3. Oltre il regime

1. Parte totale: una locuzione controversa

P*arte totale* è un'espressione tanto affascinante quanto controversa e pertanto non sembrano inutili alcune premesse definitorie. Come è noto, essa viene comunemente associata al peculiare ruolo svolto dai partiti unici nei regimi totalitari del Novecento, secondo l'idea per cui una parte, una volta conquistato il potere, si sentiva legittimata a identificarsi con il tutto. A mio parere, tuttavia, quest'ultima è solo una delle possibili declinazioni di *parte totale*. Il concetto ha infatti potenzialità semantiche più ampie, essendo idoneo ad esprimere la complessiva idea di partito prodotta dall'intera riflessione costituzionale del secolo XX. In questa seconda ottica, *parte totale* non alluderebbe dunque più ad una parte che, conquistato il potere, pretendesse di identificarsi con la totalità, ma identificherebbe invece ogni particolare – e particolare perché di parte – interpretazione dell'interesse generale.

** Professore associato in Storia del diritto medievale e moderno presso Dipartimento di Scienze Giuridiche – Università degli Studi di Firenze.

Per quanto riguarda la riflessione italiana, il primo a ricostruire in questi termini la natura e le potenzialità costituzionali del partito di massa novecentesco fu Gaspare Ambrosini¹. Commentando le innovazioni introdotte dalla legge elettorale proporzionale del 1919 e dalla conseguente riforma dei regolamenti parlamentari dell'anno successivo, il giurista agrigentino ebbe infatti lo straordinario merito di separare concettualmente il destino dei partiti da quello dei sindacati. Non era compito agevole in quegli anni densi e febbrili, nei quali autorevolissimi campioni del liberalismo come Orlando ritenevano la situazione di stallo politico successiva all'introduzione della legge elettorale proporzionale assai più perniciosa del neonato movimento fascista. Dalle colonne del quotidiano argentino «La Nación» di Buenos Aires, con una libertà che forse in patria non si concedeva, Orlando additava con grande sicurezza il pericolo che incombeva sull'Italia: era «la febbre di sindacalismo»² il guaio di quei tempi; perché «la tendenza sindacale» era evidentemente «incompatibile con quella d'omogeneità che lega tra loro uomini che hanno un comune programma politico sulle sorti del paese»³. E dunque quel florilegio di interessi di parte impediva di perseguire il superiore interesse generale. Ambrosini si dimostrò invece assai più lucido nel mettere a fuoco la diversità strutturale di partiti e sindacati. Questi ultimi nascevano ovviamente col precipuo scopo di difendere interessi settoriali di categoria e se quindi, paradossalmente, si fosse organizzata una Camera su base sindacale, l'esito sarebbe stato ovviamente nefasto, perché si sarebbe alterata «la natura del parlamento, del corpo politico che, secondo la concezione moderna, deve essere costituito da rappresentanti di interessi generali»⁴. Ma i partiti sono cosa diversa, notava Ambrosini: i sindacati nascono per difendere interessi particolari, mentre i partiti «rappresentano nella loro varietà

¹ Su Ambrosini l'attenzione della letteratura non si è soffermata a sufficienza, con la meritevole eccezione di Fulco Lanchester. Cfr. per esempio F. Lanchester, *Pensare lo Stato. I giuristi pubblici nell'Italia unitaria*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

² V.E. Orlando, *La crisi del regime parlamentare* (1922), in ACS Orlando, busta 93, fasc. 1712, sfasc. 2, p. 2 del dattiloscritto.

³ V.E. Orlando, *Primo ministro o Presidente?* (1921), in ACS Orlando, busta 93, fasc. 1712, sfasc. 1, note a margine della p. 8 del dattiloscritto.

⁴ G. Ambrosini, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze, La Voce, 1921, p.55.

interessi generali»⁵. Ogni partito, quindi, non faceva altro che offrire la propria peculiare interpretazione dell'interesse generale. L'interesse perseguito rimaneva così quello della totalità; e ad essere parziale era dunque solo l'interpretazione, perché politica e quindi necessariamente partigiana. *Parte totale*, insomma.

Ma se questa accezione di *parte totale* nasce prima del regime fascista, è pur vero che la usuale identificazione della locuzione con esso non è del tutto priva di giustificazioni. Anzitutto, perché la riflessione sul partito politico in Italia visse la sua stagione più florida proprio negli anni Venti e, soprattutto, negli anni Trenta. E, in secondo luogo, perché a quella fortuna contribuirono, almeno in parte, le stravaganti novazioni costituzionali che il regime produsse in tema di «Stato-partito»⁶. Solo per fare un esempio, è certamente da considerare una diretta conseguenza delle scelte legislative fasciste circa la collocazione del PNF nell'ordinamento costituzionale, quella discussione dottrinale che si attardò sul tema del riconoscimento o meno della personalità giuridica del Partito Nazionale Fascista⁷.

⁵ Ibidem.

⁶ L'espressione *Stato-partito*, ormai di uso comune nella storiografia politica, va probabilmente maneggiata con maggiore cautela dai giuristi. Non sfugge, infatti, che alla straordinaria forza evocativa dell'espressione non corrisponde una altrettanto efficace capacità definitoria. L'utilizzo della formula mi pare dunque possibile, a patto però di attribuirle un dichiarato significato minimale che, sulla scorta delle considerazioni esposte ad esempio da Marco Palla (cfr. M. Palla, *Lo Stato-partito*, in *Lo Stato fascista* a cura di M. Palla, Firenze, La Nuova Italia, 2001), potremmo ridurre alla sostanziale inseparabilità dei due termini. Nel senso che il significato dell'espressione Stato-partito consisterebbe proprio nella palese impossibilità di comprendere appieno la natura, l'articolazione e la costruzione dello Stato fascista senza considerare le molteplici interazioni tra esso e il PNF e, al tempo stesso, la speculare impossibilità di comprendere cosa fu il PNF se si prescindesse dalle ingerenze che lo Stato esercitava su di esso. Per una ricostruzione dell'evoluzione del concetto costituzionale di partito politico durante il ventennio fascista, sia consentito rimandare a M. Gregorio, *L'Italia del fascismo 1922-1943*, in *Storia dei partiti italiani dal 1848 ad oggi* a cura di P. Pombeni, Bologna, Il Mulino, 2016, pp.106 e ss.

⁷ In particolare, essa scaturì dalla claudicante sistemazione giuridica prevista dalla L. 14 giugno 1928 n.1310 che attribuì espressamente personalità giuridica alla Direzione del PNF e alle singole Federazioni provinciali, ma non al partito nella sua interezza. Il dibattito che ne derivò fu vivacissimo e assai partecipato. Anche perché il tema del partito politico fu un terreno di scontro tra i più battuti dalla giuspubblicistica di regime per sfidare i colleghi di scuola liberale, in quell'accesissimo *Methodenstreit* di cui si dirà a breve. Nell'impossibilità – per ovvie ragioni di spazio – di ripercorrere l'intero dibattito, sia sufficiente ricordare l'ampio ventaglio di prese di posizione sul tema. Vi furono infatti giuristi che si schierarono per un pacifico riconoscimento di una soggettività sia pubblica sia privata del partito (così G. Bortolotto, *Il Partito Nazionale Fascista nell'ordinamento costituzionale* in *Il Partito fascista nella dottrina e nella realtà politica* a cura di O. Fantini, Roma, EIA, 1931; P. Chimienti, *Il Partito Nazionale Fascista nell'organizzazione nazionale fascista*, in *Il Partito fascista nella dottrina e nella realtà politica*, cit.; e anche Vincenzo Zangara, *Il Partito e lo Stato*, Catania, SEM, 1935). Altri invece optarono per soluzioni mediane, quali quella del riconoscimento della soggettività di diritto pubblico, ma non di diritto privato (così A.C. Jemolo, *La natura giuridica del PNF*, in

Tuttavia, con il presente saggio, ci si prefigge esattamente l'obiettivo di sottoporre a revisione critica l'idea che il dibattito svolto negli anni Venti e Trenta sul ruolo del partito possa essere considerato come una questione meramente interna alla vicenda politica fascista. Questa idea, che prese a circolare nel secondo dopoguerra (e che torna saltuariamente a riemergere), si nutriva, da un lato, della comprensibile e generale diffidenza che l'Italia repubblicana dimostrò per ogni riflessione fiorita nel corso del ventennio e, dall'altro, degli antichi e mai del tutto sradicati pregiudizi circa la presunta ontologica incompatibilità tra partiti e perseguimento dell'interesse generale⁸. Questi pregiudizi, che affondavano le radici nel nucleo più profondo della cultura giuspolitica liberale⁹, vennero ovviamente recuperati soprattutto da quelle riflessioni che a tale patrimonio più espressamente si rifacevano e, tra queste, un posto di particolare rilievo è certamente occupato dalla critica anti-partitocratica, il cui più autorevole interprete fu Giuseppe Maranini¹⁰. Per coloro che sottolineavano con allarme l'eccessiva invasività dei partiti rispetto alle istituzioni statali, attribuire la paternità delle riflessioni sul loro ruolo costituzionale ad un regime totalitario e illiberale, assumeva il significato di una chiusura del cerchio argomentativo. Senonché, come è evidente, la tesi finiva per provare troppo. Soprattutto quando

«Rivista di diritto pubblico», 1929) o quella speculare del riconoscimento di una personalità di diritto privato ma non di diritto pubblico (Così B. Liuzzi, *Il Partito Nazionale Fascista nel diritto pubblico italiano*, Roma, Casa Editrice del Foro Italo, 1930). Contrari infine a qualsiasi riconoscimento di soggettività giuridica si dimostrarono Romano (cfr. S. Romano, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1933), Ranalletti (O. Ranalletti, *Il PNF nello Stato italiano*, 1936) e Crosa (E. Crosa, *Diritto costituzionale*, Torino, UTET, 1937). Una posizione estremamente peculiare tenne infine Carlo Costamagna, forse il più celebre tra i giuristi *engagé*, che ritroviamo curiosamente sulle medesime posizioni di Crosa, Romano e Ranalletti, ma con una motivazione estremamente differente. Se questi ultimi sostenevano l'assenza di personalità giuridica a causa dell'inesistenza dei requisiti necessari al riconoscimento di soggettività, Costamagna giungeva alla medesima conclusione a causa dell'inconsistenza della categoria stessa della personalità giuridica, ormai vetusta e inadeguata alla comprensione di un istituto nuovissimo quale quello del partito.

⁸ In un certo senso, l'intera vicenda del partito politico nella storia costituzionale europea – o almeno di quella continentale – può leggersi come una progressiva emancipazione da questo antico pregiudizio. Con l'avvertenza, tuttavia, di non pretendere di rinvenire in tale percorso uno sviluppo evolutivo pacificamente lineare, del tipo di quello evocato da Triepel nella sua celeberrima periodizzazione in 4 fasi del rapporto tra Stato e partiti: 1) *Bekämpfung*; 2) *Ignorierung*; 3) *Legalisierung*; 4) *Inkorporierung* (cfr. H. Triepel, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Liebmann, Berlin, 1928, p.12).

⁹ Ossia nell'assunto individualistico (introdotto dalla rivoluzione francese che lo cristallizzò nelle due leggi Le Chapelier, per poi lasciarlo in eredità al secolo XIX) che eliminava ogni corpo intermedio in grado di interferire nel rapporto tra lo Stato e l'individuo.

¹⁰ A partire dalla celeberrima lezione inaugurale con la quale tenne a battesimo il suo nuovo incarico alla Cesare Alfieri di Firenze (G. Maranini, *Governo parlamentare e partitocrazia. Lezione inaugurale dell'anno accademico 1949/50*, Firenze, Editrice Universitaria, 1950); ma si veda anche la G. Maranini, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, Firenze, Vallecchi, 1967.

Anticipazioni al n. 3 del 2018 della Rivista “Nomos. Le attualità nel diritto”

pretendeva di attribuire le disfunzioni del sistema partitico repubblicano ad una originaria, perché ontologica – e quindi, va da sé, ineliminabile – matrice autoritaria della stessa idea novecentesca di partito¹¹ o, quantomeno, dell'idea di una sua rilevanza costituzionale.

Nelle pagine che seguono si cercherà quindi di proporre una differente interpretazione, volta a contestualizzare il dibattito sul partito sviluppatosi negli anni Trenta – alla luce anche del prezioso contributo ad esso apportato dagli scritti di Vincenzo Zangara – all'interno di una linea di riflessione più ampia che, pur tra ovvie continuità e discontinuità, ci pare abbia avuto inizio prima del regime fascista, per attraversare poi il ventennio e proiettare i suoi sviluppi, infine, in piena età repubblicana.

Che la riflessione sul ruolo costituzionale del partito politico fosse iniziata prima dell'inizio del ventennio fascista (e ben prima della svolta autoritaria che Mussolini imprese al regime tra il 1925 e il 1926) risulta evidente già da una semplice contestualizzazione della situazione italiana nel più generale contesto europeo. Se nel nostro paese le richieste di democratizzazione che fiorirono alla fine del primo conflitto mondiale condussero, nel 1919, alla riforma in senso proporzionale della legge elettorale e alla conseguente riforma dei regolamenti parlamentari del 1920, altrove le medesime istanze assunsero tratti ben più radicali. Nel luglio 1919 l'assemblea costituente tedesca, riunita a Weimar, licenziò il testo della prima costituzione democratica del Novecento europeo e inaugurò, al tempo stesso, una breve ma intensa stagione costituente che investì soprattutto l'Europa centro-settentrionale¹². Mentre in Italia, dunque, le novità più significative in tema di rilevanza costituzionale dei partiti giunsero da norme pubblicistiche (i regolamenti d'assemblea) che ne disciplinarono le articolazioni parlamentari, altrove i partiti furono gli attori che si assunsero l'onere di scrivere le nuove costituzioni. E

¹¹ Come sosteneva ad esempio Simone Weil, nel suo celebre manifesto, pubblicato postumo nel 1950: cfr. S. Weil, *Manifesto per la soppressione dei partiti politici*, Roma, Castelvecchi, 2012.

¹² Accanto a Weimar, va ricordata la costituzione austriaca dell'anno successivo (ovviamente anche per il rilevante ruolo giocato da Hans Kelsen nella sua progettazione) e poi quella finlandese del 1919, quella estone e quella cecoslovacca entrambe del 1920, quella lettone del 1922.

naturalmente questo nuovo protagonismo non restò inosservato neppure sotto il profilo della sistemazione teorica. Se in Italia l'unica voce in grado di cogliere e interpretare tali novità fu quella – già ricordata – di Ambrosini, fuori dai confini nazionali il giurista agrigentino poteva considerarsi in ottima compagnia. Nel 1918 Max Weber dava infatti alle stampe uno dei suoi saggi più celebri, *Parliament und Regierung*¹³, nel quale l'immagine del Parlamento che emergeva era quella di un'assemblea stabilmente abitata dai partiti di massa. E solo due anni dopo, a cristallizzare l'ormai acclarata trasformazione dei partiti in attori di rilevanza costituzionale, giunse il non meno celebre saggio kelseniano *Vom Wesen und Wert der Demokratie*¹⁴, nel quale l'autore sviluppava – e per certi versi correggeva¹⁵ – tutta una serie di questioni già poste nella sua opera prima, gli *Hauptprobleme*¹⁶. Sia Kelsen sia Weber, peraltro, non si limitavano a presupporre un Parlamento abitato prevalentemente dai nuovi partiti di massa, ma affidavano a queste nuove assemblee – e dunque ai loro protagonisti – l'assolvimento di compiti di primissimo piano. Se entrambi gli autori, ad esempio, individuavano notoriamente nella tendenza alla burocratizzazione una componente necessaria e sempre più rilevante della modernità, altrettanto concordemente riconoscevano anche la necessità di controbilanciare tale tendenza con un principio di natura essenzialmente nuova, ossia con quel principio di direzione politica la cui origine non poteva che essere rintracciata proprio in seno all'assemblea parlamentare. Ma non solo. L'istituzionalizzazione dei partiti politici, per nessuno dei nostri autori appariva come una pericolosa fuga in avanti. Al contrario: riconoscere loro centralità costituzionale significava proprio mettersi al riparo da possibili derive radicali del principio della sovranità popolare. Sia da quelle provenienti da eventuali investiture plebiscitarie di un capo politico, come sottolineava lungimirante Max Weber; sia da

¹³ M. Weber, *Parliament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens*, München-Leipzig, Duncker und Humblot, 1918.

¹⁴ H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, in «Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik», Bd.47, Heft 1, 1920.

¹⁵ Sul punto si veda S. Lagi, *Il pensiero politico di Hans Kelsen (1911-1920). Le origini di Essenza e valore della democrazia*, Genova, Name, 2007.

¹⁶ H. Kelsen, *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre entwickelt aus der Lehre vom Rechtssatze*, Tübingen, J.C.B. Mohr (P. Siebeck), 1911.

quelle incarnate, in quegli anni, dallo spettro della rivoluzione d'ottobre, che molto preoccupava Hans Kelsen.

Dunque la questione relativa alla rilevanza costituzionale dei partiti politici poteva ben dirsi già impostata, in tutta Europa, ben prima della presa del potere di Mussolini; e il relativo dibattito proseguì naturalmente anche dopo il 1922, arricchito da una molteplicità di contributi. Molti di essi sono notissimi e sono stati scandagliati da un'abbondante letteratura: si pensi, solo per fare qualche esempio, alle riflessioni della dottrina weimariana, o all'elaborazione gramsciana sul partito. Assai meno nota, ma di straordinaria rilevanza ai fini del nostro discorso, risulta invece la svolta epocale che caratterizzò la riflessione giuspubblicistica italiana sul finire degli anni Trenta. Ad essa conviene dunque dedicare un apposito spazio.

2. La cesura dottrinale di fine anni Trenta, che pose fine al *Methodenstreit* italiano

Che cosa fu la cesura dottrinale di fine anni Trenta¹⁷? Fu un vero e proprio cambio di paradigma, un radicale mutamento nel modo di ricostruire alcuni fondamentali della scienza costituzionalistica che, come tutte le profonde discontinuità, se da un lato chiudeva definitivamente un percorso, dall'altro inaugurava al tempo stesso nuovissimi – e per certi versi sorprendenti – scenari costituzionali.

Considerata sotto il primo dei due aspetti, la cesura dottrinale di fine anni Trenta mise la parola fine a quel lungo e vivacissimo dibattito dottrinale che, lungi dal potersi considerare insignificante (o addirittura inesistente)¹⁸, assunse invece i toni aspri di un vero e proprio *Methodenstreit* tra due contrapposti schieramenti. Da un

¹⁷ Per maggiori approfondimenti, sia consentito rimandare a M. Gregorio, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 217 e ss.

¹⁸ Il riferimento è ovviamente a quella tesi, sostenuta da tanta parte di dottrina nel secondo dopoguerra (notissima, ad esempio, la presa di posizione di Pugliatti in S. Pugliatti, *La giurisprudenza come scienza pratica*, in «Rivista italiana per le scienze giuridiche», IV, 1950, pp. 49 e ss.), secondo la quale i giuristi italiani, durante il ventennio, si sarebbero arroccati nel proprio specialismo tecnico, quando non addirittura nel formalismo, allo scopo di erigere una barriera che li mettesse al riparo dall'invadenza politica del regime. Tale tesi, che rispondeva ad evidenti necessità autoassolutorie, non pare però avere alcun solido fondamento. Il dibattito giuridico, nel corso del ventennio fascista, fu in generale piuttosto ricco, quando non addirittura – come nel campo del diritto costituzionale – vivacissimo. Per quanto concerne il versante civilistico, si veda la bella riflessione di P. Cappellini, *Il fascismo invisibile. Una ipotesi di esperimento storiografico sui rapporti tra codificazione civile e regime*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», XXVIII (1999), pp. 175 e ss.

lato stavano infatti gli esponenti della scuola giuridica nazionale, fondata da Vittorio Emanuele Orlando. Se il Maestro palermitano, come è noto, si ritirò a vita privata nel 1925, molti tra i suoi allievi ed epigoni si assunsero l'onere di difendere lo strumentario concettuale che egli, sulla scia della *Rechtsstaatslehre* tedesca ed europea, coniò per garantire al diritto pubblico italiano quel carattere di scientificità che negli anni Ottanta del secolo XIX – a suo parere – ancora gli difettava gravemente. Sull'altro lato della barricata si trovavano schierati invece i cosiddetti giuristi di regime, quei giuspubblicisti cioè che, avendo sposato con decisione ed entusiasmo la causa del fascismo, negavano recisamente che la modernità della forma politica instaurata da Mussolini potesse essere interpretata dalle vetuste categorie messe a punto nel secolo precedente. Sulla scorta di questa accusa (che peraltro non era, al netto dei toni durissimi, del tutto campata in aria), i giuspubblicisti *engagé* si auto-incaricarono tuttavia di un onere improbo: quello cioè di rifondare l'intera dogmatica giuspubblicistica – e costituzionalistica in particolare – su base fascista. Nel divampare della contesa, il tema del partito politico risultò essere, come accennato sopra, uno dei terreni di scontro più frequenti; per una ragione, a ben vedere, assai facile da comprendere. Il partito, infatti, non aveva trovato alcuna cittadinanza nella *Rechtsstaatslehre* del secolo XIX, che si era limitata a prenderlo in considerazione come mero elemento ordinante i lavori della camera rappresentativa¹⁹. Ai giuristi di regime il partito sembrò dunque la testa d'ariete ideale per dimostrare l'incapacità della dogmatica liberale di interpretare la contemporaneità costituzionale del regime.

Che esito ebbe la disputa? Quale delle due parti prevalse? A ben vedere, nessuna. Certo non prevalsero i giuristi di regime, i quali, nei loro velleitari tentativi di dare fondamenta nuove alla dogmatica costituzionalistica, non riuscirono minimamente a scalfire la raffinata costruzione teorica messa in piedi da Orlando qualche decennio prima. Troppo spesso finirono infatti per rifugiarsi nel metagiuridico, invocando il potere palingenetico della rivoluzione fascista e delle sue catartiche parole d'ordine.

¹⁹ Per una più approfondita interpretazione dell'idea di «partito parlamentare» prodotta dal liberalismo politico italiano, sia consentito rimandare a M. Gregorio, *Parte totale*, cit., in particolare pp. 15 e ss.

Ma a ben vedere neppure gli esponenti della scuola giuridica nazionale possono essere considerati compiutamente vincitori. Perché in fin dei conti, dietro alla strenua difesa delle categorie concettuali della tradizione, essi celavano spesso un obiettivo ulteriore, magari non dichiarato, ma sufficientemente lampante (e ben compreso infatti dai giuristi più vicini al regime): quello cioè di difendere la forma politica che quelle categorie erano nate per interpretare, ossia lo Stato di diritto. In altre parole, ribadire l'attualità e la perdurante validità delle categorie dogmatiche liberali significava, per molti giuristi legati alla tradizione orlandiana, ribadire anche la perdurante validità dello Stato di diritto ottocentesco; che cessava così di essere considerato come una forma politica storicamente determinata, per divenire invece un'entità storica, un modello di perfezione tecnico-giuridica sul quale misurare la validità delle forme politiche contingenti.

Tuttavia, a ben vedere, un qualche esito quella lunga e vivace disputa dottrinale lo produsse. Dalla contrapposizione frontale tra giuristi di tradizione liberale e giuristi *engagé* emerse infatti una terza via, aperta da una nuova generazione di giuristi pubblicisti. Mai come in questo caso, peraltro, la parola 'generazione' acquista un significato specifico, giacché era soprattutto il dato anagrafico ad accomunare i vari protagonisti della cesura dottrinale di fine anni Trenta. Con l'unica eccezione di Mortati, classe 1891, tutti gli altri erano infatti nati assieme al secolo nuovo: Esposito e Zangara nel 1902, Chiarelli nel 1904, Crisafulli nel 1910, Lavagna Gueli e Pierandrei nel 1914, M.S. Giannini nel 1915, solo per citare alcuni dei nomi più noti. Ma non era solo una certa prossimità anagrafica ad accomunare questi giovani costituzionalisti. Pur nella diversità dei rispettivi percorsi scientifici, essi promossero infatti un profondo rinnovamento dottrinale che si sostanziò in una presa di distanza sia dalla scuola giuridica nazionale, sia dai giuristi più vicini al regime, realizzata recuperando, e al tempo stesso rigettando, qualche cosa da entrambi questi schieramenti.

Cosa recuperarono della tradizione orlandiana? Recuperarono l'attenzione per il metodo giuridico e, di conseguenza, rifiutarono il frequente rifugiarsi nella retorica

politica, o più generalmente nel metagiuridico, tipico della giuspubblicistica di regime. Questa rinnovata attenzione verso la dogmatica, peraltro, rappresentava molto più di una semplice opzione metodologica, desumibile magari dallo stile argomentativo o dalla letteratura che i nostri giuristi usavano citare²⁰. Essa assunse piuttosto i tratti di un elemento costitutivo della loro identità disciplinare, un terreno sul quale riconoscersi come sodali insomma, anche a costo di misurarvisi polemicamente: come fecero a distanza e a più riprese Mortati e Esposito, dialogando sulla qualificazione giuridica del concetto di nazione; o come fece Crisafulli prendendo le distanze da Maranini, nel dibattito che animò nel 1940 alcuni numeri della rivista «Stato e diritto». E, ad ulteriore conferma di ciò, stanno anche i frequenti riferimenti al metodo giuridico che molti dei nostri autori inserirono, a mo' di manifesto, addirittura negli stessi titoli delle loro opere²¹. Del resto, che l'attenzione alla dogmatica non attenesse unicamente alla pulizia tecnica o al rigore formale del ragionamento, era di tutta evidenza. Essa proiettava, al contrario, conseguenze ben più sostanziali. Recuperare il metodo giuridico significava infatti recuperare al diritto la sua funzione più naturale, che è quella di limite e, di conseguenza, uno dei suoi ruoli più rilevanti: quello cioè di garanzia.

Cosa recuperarono invece questi giovani giuspubblicisti dai giuristi di regime, che erano stati poi i loro maestri? Recuperarono soprattutto i temi della ricerca, gli oggetti cioè delle loro riflessioni. Tra i più frequentati possiamo senz'altro ricordare il partito politico (cfr. ad esempio Zangara²² e Mortati²³), assieme all'indirizzo politico (nel 1939 Crisafulli che, sullo stesso tema, era stato preceduto da Mortati nel

²⁰ Proprio Zangara, sotto questo profilo, fornisce gli esempi più significativi. Pur essendo infatti, tra i giovani costituzionalisti, quello che ebbe un percorso personale più compromesso col regime, egli non mancava mai, nelle proprie analisi, di misurarsi con le voci più autorevoli e classiche del liberalismo giuridico europeo e italiano: Costant, Carré de Malberg, Laband, V.E. Orlando e Ranelletti.

²¹ Si vedano ad esempio: V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in «Studi urbinati», 1939; C. Lavagna, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, Roma, Edizioni Universitarie, 1942 e Id., *Per un'impostazione dogmatica del problema della rappresentanza politica*, in «Stato e diritto», III, 1942.

²² Cfr. V. Zangara, *Il Partito e lo Stato*, Catania, SEM, 1935 ma anche Id., *Il Partito Nazionale Fascista*, in *Nuovo Digesto Italiano*, vol. IX, Torino, UTET, 1939, e ancora Id., *Il partito unico e il nuovo Stato rappresentativo in Italia e in Germania*, Bologna, Zanichelli, 1938.

²³ C. Mortati, *La costituzione in senso materiale* (1940), Milano, Giuffrè, 1998, ma anche Id., *Sulla posizione del partito nello Stato*, in «Stato e diritto», 1941, ora in Id., *Raccolta di scritti*, vol. IV, Milano Giuffrè, 1972.

1931 e poi seguito da Lavagna nel 1942²⁴) e alla rappresentanza (soprattutto Esposito e Zangara²⁵). Tutte questioni che trovarono poi una mirabile sintesi sistemica ne *La Costituzione in senso materiale* del 1940, opera con la quale Mortati traghettò definitivamente la giuspubblicistica italiana dalle teorie dello Stato alle dottrine della costituzione²⁶ (mettendo peraltro a frutto alcune intuizioni precedenti, come quelle emerse dalle riflessioni svolte sul concetto di regime da parte di vari autori, quali Chiarelli, il solito Zangara e, a più riprese, anche Gueli²⁷). Ma che cosa avevano in comune tutti questi temi di ricerca? Già a prima vista, essi apparivano come collocati su un'unica direttrice. Rappresentavano cioè altrettante tappe di un unico complessivo filone di indagine: quello che mirava ad indagare il modo col quale la sfera sociale riusciva a trasferire la propria volontà politica nello Stato, innervandolo di contenuto.

Ora, per tornare all'obiettivo generale del presente contributo, se è certamente vero che questa nuova generazione di costituzionalisti ereditò buona parte dei singoli temi di indagine (indirizzo politico e partito su tutti) dalla dottrina più vicina al regime, è altrettanto evidente che il complessivo filone di ricerca sulle modalità di trasmissione della volontà politica popolare alle istituzioni statuali non possa in alcun modo essere considerato un tema fascista. Esso costituiva piuttosto un tema squisitamente novecentesco. Anzi, a voler essere ancora più precisi, esso più che *un* tema, rappresentava *il* tema del Novecento, ossia il problema concettuale più significativo e denso che il secolo XX pose ai giuspubblicisti. Anche perché si

²⁴ V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit.; C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano* (1931), Milano, Giuffrè, 2000; C. Lavagna, *Contributo alla determinazione*, cit.

²⁵ C. Esposito, *Lo Stato e la Nazione italiana*, in «Archivio di diritto pubblico», 1937, ma anche Id., *La rappresentanza istituzionale*, Tolentino Filelfo, 1939, stesso anno e stesso titolo di una monografia di V. Zangara, *La rappresentanza istituzionale*, Bologna, Zanichelli, 1939. Ma sul tema Esposito tornerà ancora anni dopo: Id. *Lo Stato nazionale fascista*, in «Stato e diritto». Per una ricostruzione esaustiva del dibattito sul tema, si veda: L. Paladin, *Il problema della rappresentanza nello Stato fascista*, in *Studi in memoria di C. Esposito*, vol. II, Padova, Cedam, 1972.

²⁶ Sul punto si veda M. Fioravanti, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della costituzione. Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana*, in *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, a cura di M. Galizia e P. Grossi, Milano, Giuffrè, 1990.

²⁷ Cfr. G. Chiarelli, *Il concetto di "Regime" nel diritto pubblico italiano*, in «Archivio giuridico Filippo Serafini», 1932, CVII; V. Zangara, *Il partito e lo Stato*, cit.; V. Gueli, *Il "Regime politico" dello Stato fascista*, Roma, R. de Luca, 1939, nonché Id., *Regime politico e ordinamento del governo. 1 Introduzione metodologica. Lineamenti di una teoria giuridica del regime politico*, Milano, Giuffrè, 1942 e infine Id. *Il regime politico*, Roma, La Scienza, 1949,

trattava di un tema nuovo, visto che la dottrina del secolo precedente aveva potuto permettersi di non porselo. I giuristi ottocenteschi, educati ad un'idea di Stato hegelianamente inteso come soggetto necessario e autolegittimantesi, avevano finito col recidere ogni legame formale tra società e istituzioni, tra popolo e Stato. L'auspicabile rispondenza tra agire dei governanti e desideri dei governati (principio sempre ribadito come necessario al buongoverno), risultava affidata, nel corso dell'Ottocento, unicamente al buon senso e alla moralità pubblica dei primi. Non è del resto un mistero per nessuno che il più importante esponente della *Rechtsstaatslehre* italiana, V.E. Orlando, ricostruisse il suffragio non come un diritto dell'elettore, ma come un ufficio pubblico – quello della scelta dei più idonei e competenti – che un elettorato (naturalmente ben selezionato sulla base di una determinata capacità elettorale) veniva chiamato a svolgere nell'interesse statale. Il problema di come garantire al popolo la possibilità di immettere una determinata volontà politica nel corpo dello Stato non era dunque un tema fascista, ma una questione problematica novecentesca, alla quale ovviamente il fascismo – che di quel secolo era figlio – aveva tentato di dare una propria risposta. La soluzione che il regime di Mussolini aveva fornito è notissima e ruotava attorno al cosiddetto *principio corporativo*, che postulava la confluenza della società nello Stato attraverso due principali canali: il Partito Nazionale Fascista e le Corporazioni²⁸. Ogni manifestazione di particolarismo sociale (di natura politica, culturale o economica che fosse) era dunque destinato prima a confluire e poi a disciogliersi nello Stato (e nel superiore interesse nazionale che esso incarnava). Ne conseguiva la totale scomparsa del polo sociale che, finendo per coincidere con quello statale, veniva interamente assorbito da quest'ultimo; tanto che non mancò neppure chi, per portare tale assunto alle sue estreme conseguenze, sostenne anche la conseguenze

²⁸ Per approfondimenti sul corporativismo fascista si segnalano, nell'ampia letteratura a disposizione, sul versante storico-giuridico I. Stolzi, *L'ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Milano, Giuffrè, 2007 e, su quello storico-politico, A. Gagliardi, *Il corporativismo fascista*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

necessaria scomparsa del diritto privato, da ritenersi ormai assorbito dal diritto pubblico²⁹.

Ma se questa fu la risposta che il fascismo diede alla principale questione problematica posta dal secolo XX, non è allora difficile rinvenire, alle origini del rinnovamento dottrinale posto in essere dai costituzionalisti più giovani, una sostanziale insoddisfazione nei confronti di tale soluzione.

3. Oltre il regime

La rinnovata attenzione verso il metodo giuridico, infatti, non rappresentò l'unico elemento di rottura con la riflessione giuridica più schiettamente fascista. Ad essa si sommarono almeno altre tre fondamentali discontinuità.

La prima di esse si sostanziò nel tornare a tematizzare Stato e società come due entità ben distinte e separate, elidendo cioè alla radice il principale presupposto concettuale del corporativismo radicale, ossia l'ormai assodata incorporazione della sfera sociale nello Stato e la conseguente identificazione dei due termini. A superare questo assunto contribuirono chiaramente tutte le numerose riflessioni sorte sul tema della rappresentanza, alle quali si dedicarono come detto soprattutto Esposito e Zangara, così come anche Gueli³⁰. Come è ovvio, infatti, un rapporto rappresentativo per sorgere abbisogna necessariamente di due soggetti: di un rappresentante e di un rappresentato. E ciò eliminava in partenza il fondamento logico della ricostruzione corporativa e, sia detto per inciso, anche del progetto totalitario: l'idea cioè che Stato e popolo fossero «una perfetta identità, una realtà unica e indissolubile»³¹.

Una volta restituita l'autonomia concettuale alla sfera sociale, occorreva poi ricostruire e sistematizzare in modo rigoroso tutti i molteplici rapporti che essa

²⁹ Queste le tesi di Volpicelli che contribuirono ad animare il dibattito nel Secondo convegno di studi corporativi tenutosi a Ferrara nel 1932 (A. Volpicelli, *I presupposti scientifici dell'ordinamento corporativo*, in *Atti del secondo convegno di studi sindacali e corporativi*, Roma, Tipografia del Senato, 1932, vol. I).

³⁰ Per le opere di Esposito e Zangara, si rimanda a quanto scritto nella nota 25. Gueli si occupò invece del tema in V. Gueli, *Il concetto giuridico della rappresentanza politica e la "rappresentatività" degli organi di governo*, in «Rivista italiana per le scienze giuridiche», XVII, 1942.

³¹ A. Volpicelli, *Legislazione e rappresentanza nello Stato corporativo*, in «Archivio di studi corporativi», 1935, I, p.12.

poteva instaurare con le istituzioni statuali. La seconda novità dirompente che la cesura di fine anni Trenta introdusse attenne dunque al verso di percorrenza della relazione tra società e Stato. Fintanto che si immaginava la prima costantemente organizzata nel secondo, infatti, era logico immaginare che fosse quest'ultimo il centro propulsore della vita politica del regime. Le decisioni, che nascevano in seno allo Stato, raggiungevano poi il popolo grazie soprattutto all'opera del PNF, che Mussolini prima qualificò come organo dello Stato e poi trasformò in una straordinaria macchina preposta alla propaganda e all'indottrinamento³². Il senso di marcia delle relazioni tra Stato e popolo, dunque, era certamente discendente. I giovani costituzionalisti, sul finire degli anni Trenta, lo ricostruirono invece in modo completamente opposto e, conseguentemente, riconobbero al partito politico un ruolo del tutto diverso. Occorreva certamente muovere dal popolo per permeare lo Stato di contenuto politico. Ma come trasformare la pluralità caotica e indistinta di volontà politiche che albergavano nel sociale in indirizzo politico dello Stato? C'era bisogno di un soggetto intermedio, che fungesse da filtro e da volano; che si occupasse cioè di un compito gravoso quanto ineliminabile: quello di sintetizzare la scomposta pluralità di interessi particolari in una organica proposta politica. E quel soggetto non poteva essere che il partito politico: non più strumento passivo ed eterodiretto dallo Stato, ma organo proattivo, espressione della originaria politicità del sociale e primo costruttore della costituzionale materiale dello Stato.

Giungiamo così alla terza fondamentale discontinuità, in parte già emersa tra le righe dei ragionamenti sin qui svolti. C'è un ulteriore elemento, infatti, che accomuna le riflessioni dei protagonisti della cesura dottrinale di fine anni Trenta e che possiamo descrivere come un radicale mutamento di prospettiva. In tutte le opere sin qui citate, i nostri giuristi cessarono cioè di produrre analisi esegetiche dell'ordinamento costituzionale fascista, per abbracciare invece una prospettiva

³² Tali obiettivi vennero raggiunti soprattutto attraverso il controllo capillare da parte del PNF di una miriade di associazioni dalle vocazioni più disparate (dai Gruppi Universitari Fascisti alla Lega Navale italiana, passando per il Comitato olimpico italiano o per l'Opera Nazionale Dopolavoro, solo per citarne alcune). Il livello di penetrazione che questo assetto organizzativo consentì al partito fu enorme: si stima che nel 1942 gli iscritti al PNF o alle associazioni da esso direttamente controllate fossero circa 27 milioni, ossia più del 60% della popolazione italiana.

diversa, più generale e sicuramente molto più ambiziosa: la prospettiva cioè della teoria generale e, più esattamente ancora, della teoria generale dello Stato moderno. Quest'ultimo, nel sentire dei giovani costituzionalisti, era infatti il tipo di Stato nato col secolo XX, che aveva definitivamente soppiantato il *Rechtsstaat* ottocentesco (un residuo del passato al quale non si sarebbe più tornati, con buona pace di tanti giuristi di scuola liberale) e che trovava proprio nella giuridicizzazione «del processo di formazione della volontà dello Stato»³³ un proprio carattere distintivo, ancora bisognoso di definitiva sistemazione. In che rapporto stavano allora lo Stato fascista e lo Stato moderno? Il rapporto era chiaramente di specie a genere. Lo Stato fascista aveva rappresentato una prima peculiare specie del genere Stato moderno. Aveva dato le proprie risposte agli interrogativi e alle questioni problematiche che il nuovo secolo aveva sollevato. Ma evidentemente tali risposte, sul finire degli anni Trenta, dovettero sembrare non più soddisfacenti; e la giuspubblicistica più giovane cominciò dunque a guardare oltre il regime. In alcune occasioni, pur con comprensibile cautela, questa esigenza di ampliare lo sguardo venne persino esplicitata, come nel caso di Mortati. Tornando nel 1941 sul tema della posizione del partito nello Stato, il giurista calabrese riprendeva lo schema argomentativo de *La costituzione in senso materiale* dell'anno precedente. Il ruolo del partito – spiegava – era quello di produrre una sintesi politica degli interessi sociali che mettesse il popolo in condizione di determinare le finalità politiche dell'agire statale. E per sottolineare una volta di più la bontà della sua ricostruzione, non rinunciò a precisare – anche se prudentemente inserì la precisazione in nota – che se essa era certamente in grado di spiegare il funzionamento dei regimi a partito unico, non era meno efficace se applicata ai regimi politici nei quali vigeva il pluripartitismo; bastava, in quest'ultimo caso, moltiplicare i momenti di sintesi politica necessari a trasformare la disorganica pluralità di interessi sociali in indirizzo politico dello Stato³⁴.

³³ C. Mortati, *Sulla posizione del partito nello Stato*, cit., p.507. Per una tesi che anticiperebbe la chiara intuizione mortatiana relativa alla necessità di un nuovo tipo di Stato alla metà degli anni Trenta, cfr. M. Fioravanti, *Costantino Mortati: uno Stato «di tipo nuovo»*, in «Nomos. Le attualità nel diritto», 3/2013.

³⁴ C. Mortati, *Sulla posizione del partito nello Stato*, cit., p.509; in particolare si veda la nota n.7.

Nel giro di pochissimi anni, dunque, la più giovane generazione di costituzionalisti italiani mise in opera un radicale rinnovamento che, pur non essendo espressamente diretto contro il regime, gettava tuttavia le basi teoriche per un suo superamento. E queste nuove dottrine della costituzione, per usare la definizione di Maurizio Fioravanti³⁵, che presero a comporsi dalla seconda metà degli anni Trenta grazie ad un mosaico di riflessioni coerenti le une con le altre, trovarono nell'idea di partito inteso come *parte totale* il proprio centro di gravità. Partito e costituzione sembravano dunque i due poli a partire dai quali si sarebbe dovuta costruire l'architettura dello Stato di tipo nuovo, che il secondo Novecento si apprestava a realizzare. E così fu, in effetti. Solo che tra questi due concetti, che avrebbero dovuto innestarsi virtuosamente l'uno nell'altro, si sviluppò una dialettica assai più complessa e articolata, non scevra di una buona dose di conflittualità. Ma tutto questo, come è evidente, attiene ad un altro capitolo della nostra storia costituzionale.

³⁵ Cfr. M. Fioravanti, *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello stato e della costituzione tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2001, 2 voll.