



Appunti su Giacomo Perticone e la storia costituzionale

di Leopoldo Elia¹

1.

Desidero sottolineare la sensibilità maturata da Giacomo Perticone (1892-1979) anche come funzionario parlamentare, in una tradizione illustre che, oltre il nome di Gaetano Mosca (1858-1941), conta poi anche quelli di Paolo Ungari (1933-1999) e Pietro Scoppola (1926-2007). Si tratta di una grande tradizione non solo per le opere prodotte, ma perché l'attività di funzionario parlamentare fornisce la possibilità di maturare una acuta sensibilità per la vita politica. Il segretario di commissione parlamentare può assimilarsi, senza alcun dubbio, ad un cancelliere in senso alto che cura la regolarità delle procedure. Ma, nella concreta pratica, altre volte il ruolo del funzionario risulta ancor più incisivo, nel senso che lo stesso si trasforma in un consigliere e collabora direttamente col presidente e col relatore, cercando anche di individuare in qualche modo e in maniera personale, nell'ampiezza degli studi che sono recuperabili su ogni argomento, le soluzioni più omogenee al sistema politico-giuridico in evoluzione.

2.

Per quello che riguarda Perticone, una simile sensibilità si è rivelata pienamente nei suoi studi sul governo parlamentare in Italia. La sua esperienza lo ha portato a dare una interpretazione molto pragmatica del sistema, non l'ha irrigidita nemmeno in quelle che sono fonti fatte, ma che sono portate anch'esse a dare rigidità al sistema. Mi riferisco alla fonte consuetudinaria. Perticone ha – infatti – insistito sulle convenzioni, che in Italia non hanno raggiunto la solidità delle *conventions of the constitution* inglesi, ma che – tuttavia – senza dubbio hanno in qualche modo contribuito, per periodi non continui (soprattutto nel periodo giolittiano, per non dire di Cavour o del periodo crispino), a convalidare un rapporto tra Esecutivo e Legislativo in qualche misura assimilabile a quello degli altri paesi caratterizzati da governo parlamentare. Peraltro

¹ Intervento alla presentazione del volume, *Giacomo Perticone. Stato Parlamentare e regime di massa nella cultura europea del Novecento*, atti a cura di M. Silvestri, Edizioni dell'Università di Cassino, 1999, tenutasi alla Camera dei deputati (Sala del Refettorio, 30 novembre 1999), relatori: L. Elia, E. Gentile, A. Riosa, T. Serra, coordinamento di M. D'Addio.

l'esperienza ha consigliato Perticone a non irrigidire troppo le soluzioni, perché egli era ben consapevole delle possibilità di intervento del Monarca nei momenti decisivi, come si verificò dopo l'esperienza giolittiana sia nel 1915 con l'entrata in guerra dell'Italia, sia – purtroppo – nella notte che precedette la marcia su Roma nel 1922. D'altro canto, l'esperienza del periodo di Vittorio Emanuele II e dei suoi interventi anche all'insaputa del Governo, come li ha ricostruiti Federico Chabod (1901-1960) nel suo famoso volume sulla politica estera dell'Italia², confortavano questa bipartizione di Perticone, che, accanto a queste convenzioni a favore di un rapporto con prevalenza parlamentare, registrava anche la possibilità di una serie di deroghe e di interventi eccezionali da parte della monarchia.

3.

Una simile sensibilità ha condotto Perticone, anche durante periodo fascista, ad approfondire e a formulare una versione molto originale del concetto di regime politico³. Questa idea, che si rifà all'elaborazione del diritto corporativo operata negli anni Trenta dalla rivista "Stato e diritto" di Giuseppe Chiarelli (1904-1978) e dalla rivista "Lo Stato" di Carlo Costamagna (1880-1965), evidenzia una reazione al metodo orlandiano e anche per certi aspetti a talune considerazioni di Santi Romano (1875-1947). Mi riferisco a quel movimento che coinvolse Costantino Mortati (1891-1985), Carlo Lavagna (1914-1984), lo stesso Vezio Crisafulli (1910-1986) del saggio sull'indirizzo politico, pubblicato su "*Studi urbinati*"⁴, e tutta una serie di autori che sono stati valorizzati nelle ricerche e anche del saggio qui contenuto di Fulco Lanchester, il quale ha messo in rilievo la portata di queste concettualizzazioni, che essendo radicate nell'esperienza politica resistono⁵. In fondo anche giuristi molto rigorosi come Carlo Esposito (1902-1964), nei saggi sulla natura giuridica dello Stato nazionale fascista,⁶ si sono rifatti al concetto di regime politico, preferendolo anche a quello della costituzione materiale di Mortati⁷. Indubbiamente questo aspetto ha attirato la ricerca e l'attenzione di molti autori che hanno contribuito alle *giornate* di studi su Perticone e questi studi hanno messo in rilievo come il concetto di regime politico, comprensivo sia di aspetti costituzionali sia di aspetti del sistema delle forze politiche, sopravviva ancora oggi in formulazioni che hanno tentato di ridargli anche rigore come nella voce di Lanchester "*Stato, forme di,*" apparso nell'*Enciclopedia del diritto*.⁸

4.

Inoltre il fascino della ricerca di Perticone deriva anche dai contributi continui dati nella varie fasi della storia costituzionale italiana. Egli è storico costituzionale, ma contribuisce anche alla storia costituzionale soprattutto nel momento dopo la caduta del fascismo con l'avvio alla

² V. F. Chabod, *Storia della politica estera italiana: dal 1870 al 1896*, Roma Bari, Laterza, 1951.

³ V. G. Perticone, *La concezione speculativa: Il regime politico e ordine giuridico*, in "Rivista internazionale di filosofia del diritto", 1936.

⁴ V. V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1939, pp. 55-172.

⁵ F. Lanchester, *Perticone e la storia costituzionale*, in *Giacomo Perticone. Stato Parlamentare e regime di massa nella cultura europea del Novecento*, cit., pp. 13-34.

⁶ V. C. Esposito, *Lo Stato e la nazione italiana*, in *Archivio di diritto*, II [1937], pp. 409-485; e *Lo Stato nazionale fascista*, estr. da: "Stato e diritto", n. 3 del 1942.

⁷ V. C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940.

⁸ V. F. Lanchester, *Stato, forme di*, in, *Enciclopedia del diritto*, XLIII, pp. 796-816.

Assemblea Costituente. Non solo dirige una collana presso il Ministero della costituente che ebbe molta fortuna, perché per allora i dati aggiornati di comparato erano una necessità a cui era difficile fare fronte con ricerche da parte degli appartenenti alla Costituente, e poi perché alcuni di questi volumetti editi dalla Sansoni, come quello di Mortati sulla Costituzione di Weimar, dettero un contributo di pensiero costituzionale rilevante allo svolgimento dei lavori della Costituente⁹. Indubbiamente le esigenze della Costituente, sottolineate da Bonini in una di queste ricerche¹⁰, di creare un consenso, una sorta di patriottismo costituzionale in anticipo, nell'opinione pubblica e prospettare soluzioni adeguate per la forma di governo, furono indicazioni, esigenze che in realtà la Costituente risolse in forme minimali per lasciare spazio ai partiti che si garantirono in qualche modo, l'uno legittimando l'altro e lasciando aperti molti problemi, come quello della stabilità di Governo e dei rapporti 'tra investitura popolare e nomine al vertice dell'esecutivo. Tutta questa materia venne affidata alla prassi, che non fu sempre all'altezza delle esigenze di un governo contemporaneo, sicché si arrivò anche negli ultimi anni a situazioni in cui il Governo italiano era uno dei più indigenti e dei più demuniti rispetto alle esigenze di stabilità fatte valere in Spagna, in Germania e così via. La prova ultima fu la crisi del governo Prodi in cui i deputati votarono impunemente contro, perché, per un complesso di ragioni storiche legate anche alle vicende delle ultime crisi, non c'era una possibilità effettiva reale di scioglimento delle Camere. Allora, senza la minaccia dello scioglimento, senza la sfiducia costruttiva, senza l'articolo 49, terzo comma della costituzione francese era ben difficile che il Governo potesse resistere a queste tempeste.

5.

Forse l'aspetto più importante che mi pare di vedere in un passaggio della elaborazione di Perticone e che si presterebbe ad essere sviluppato, ma non è questa la sede per approfondire troppo, è il passaggio tra il concetto di massa e il concetto di partiti di massa¹¹. Nel periodo fascista c'è una concezione monistica della massa da parte di Perticone, che dice per esempio: "non – più organizzazione minoritaria di individui in partiti, coalizioni di partiti, avvicendamento di gruppi nella rotazione del potere ma sistema di comunità che risolve senza residui classi partiti gruppi e non lascia fuori di sé alcuna massa amorfa di manovra, prigioniera della classe politica, della classe dei tecnici della politica, perché essa è "la massa perché vi è una sola massa". E invece poi, col passaggio alla democrazia non ci troviamo più questa massa vista monisticamente in corrispondenza ad uno Stato totalitario che creava l'unità della massa. Ci troviamo – invece – di fronte ai partiti di massa.

⁹ V. C. Mortati (a cura di), *La Costituzione di Weimar*, Firenze, Sansoni, 1946.

¹⁰ V. F. Bonini, *Costituente e Costituzione: una periodizzazione rilevante nella storia dell'Italia contemporanea*, in *Giacomo Perticone: Stato parlamentare e regime di massa nella cultura europea del Novecento*, cit. pp. 97-124.

¹¹ V. G. Perticone, *Dal sistema rappresentativo al regime di massa*, Roma, Bulzoni, 1976.

Qual'è la valenza di questo passaggio dall'uno al molteplice? Secondo Giuliano Amato, nel famoso discorso di commiato alla fine del suo primo Governo alla Camera dei deputati¹², questo passaggio dall'uno al molteplice era in qualche misura svalutato, nel senso di ritenere che sia pure col pluralismo dei partiti rimaneva sempre questa possibilità di influire sulla vita politica in un modo che potremmo chiamare polemicamente partitocratico anche rispetto alla esperienza precedente del monopartito. Altri sono portati, invece, a valorizzare al massimo questo passaggio dal mono al pluri e io credo che effettivamente, malgrado il nome, tra massa come è stata concepita monisticamente da Perticone nel periodo fascista e i partiti di massa, su cui pure egli ha insistito molto nel periodo successivo, ci sia un salto di qualità. Non è solo il passaggio dall'uno ai più, ma effettivamente questo pluralismo anche se fosse ridotto ad un bipartitismo sarebbe sempre un qualcosa che fa cambiare di qualità alla massa, una volta che sia distribuita in più partiti in più formazioni politiche.

Ma questo è solo un esempio della ricchezza delle suggestioni che il pensiero di Perticone può far sorgere in un lettore che faccia questa sua elaborazione presente nella vicenda della politica contemporanea.

¹² V. G. Amato, *Dichiarazioni del Presidente del Consiglio*, Atti parlamentari IX leg., resoconto stenografico seduta antimeridiana del 22 aprile 1993, pp. 12944 ss.