



# NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

## RIFLESSIONI SUI PARTITI POLITICI A PARTIRE DALL'ELABORAZIONE DELLA SCUOLA COSTITUZIONALISTICA CATANESE\*

di Agatino Cariola \*\*

SOMMARIO: 1. Trasformazioni sociali e riflessioni sulla rappresentanza politica e le sue forme – 2. Il partito politico nella dottrina costituzionalistica del primo Novecento – 3. L'ampliamento di interessi: costituzionalizzare la società partendo dai valori dell'ordinamento – 4. Segue: l'ossimoro costituzionale. Il mito della rivoluzione – 5. L'eredità: un sistema incompiuto e la fuga dalla responsabilità politica.

### 1. Trasformazioni sociali e riflessioni sulla rappresentanza politica e le sue forme

**N**ei primi decenni del Novecento, come altre istituzioni dell'epoca e come in altre parti del territorio nazionale, l'Università di Catania si presentava come una componente del sistema elitario che si muoveva attorno alcune figure che passavano in maniera pressoché indistinta dal settore delle professioni a quello della politica e, appunto, dell'università, «*uno dei centri in cui meglio riconosce[va] e afferma[va] la propria identità di classe dirigente*» l'élite urbana <sup>1</sup>.

Le trasformazioni del primo dopoguerra avrebbero modificato questo stato, per l'apparire di ceti nuovi sulla ribalta sociale e che trovavano nei partiti (ovvero in

---

\* Intervento svolto in occasione del Convegno “Dallo Stato partito allo Stato dei partiti: e ora?” convegno in occasione dell'80° Anniversario della promulgazione di Vincenzo Zangara alla Sapienza tenutosi il 29 novembre 2018 presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università La Sapienza di Roma.

\*\* Professore ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università degli Studi di Catania.

<sup>1</sup> Così, in maniera icastica, G. Speciale, *Maestri catanesi del diritto tra Fascismo e Repubblica (1935-1950)*, in M. Cavina, a cura di, *Giuristi al bivio. Le Facoltà di giurisprudenza tra regime fascista ed età repubblicana*, Clueb, Bologna, 2014, pag. 340, ed ivi, oltre ai riferimenti bibliografici, rapidi cenni sulle vicende personali di molti giuristi quali Angelo Majorana, Giuseppe Carnazza Amari, Salvatore Majorana Calatabiano, Salvatore Marchese.

analoghe formazioni quali quelle sindacali) lo strumento di elevazione sociale. L'università costituiva un banco di affermazione dei nuovi ceti. Anzi, potrebbe dirsi che si invertivano talune fasi del *cursus honorum*: se l'approdo alla politica era stato sino a quel momento la fase che consacrava il successo professionale, ora l'impegno in politica, e concretamente nei partiti, era per taluni l'occasione e/o il presupposto per l'attività professionale.

Tali trasformazioni erano state preannunciate da S. Romano nella prolusione pisana del 1909. Le camere elettive mostravano una composizione artificiale a fronte della «forza politica» del popolo, prodotto a sua volta delle migliorate condizioni economiche, del diffondersi della pubblica opinione e dello spirito critico, della stampa quotidiana, delle occasioni di contatto provocate dal lavoro tecnologico, dalla facilità di riunione e di associazione<sup>2</sup>. L'apparizione del fenomeno sindacale era l'avvisaglia di tali trasformazioni:

*«La crisi dunque dello Stato attuale si può ritenere che sia caratterizzata dalla convergenza di questi due fenomeni, l'uno dei quali aggrava necessariamente l'altro: il progressivo organizzarsi sulla base di particolari interessi della società che va sempre più perdendo il suo carattere atomistico, e la deficienza dei mezzi giuridici e istituzionali, che la società medesima possiede per fare rispecchiare e valere la sua struttura in seno a quella dello Stato»<sup>3</sup>.*

La risposta di Romano non poteva non essere che quella di ripensare alla rappresentanza politica ed ai suoi strumenti: «C'è, per esempio, nel diritto pubblico comune agli attuali Stati, un istituto al quale si guarda con un assai curioso sentimento: con la credenza, da una parte, che esso sia necessario e vitale, con la coscienza, dall'altra, che il suo scopo non rimanga raggiunto. Nessun partito, o quasi, ne farebbe a meno, ma tutti ne sono ugualmente scontenti. È l'istituto della rappresentanza politica, che qui conviene menzionare, come quello che per più rispetti ha nessi indiscutibili con il nostro tema, giacché si propone per l'appunto di mettere in immediato contatto la costituzione dello Stato e quella della società, le istituzioni con gli elementi mobili e fluttuanti della vita pubblica»<sup>4</sup>.

Quello della riflessione sulla rappresentanza politica e le sue forme era il compito assunto dalla pubblicistica italiana del tempo. I riferimenti potrebbero essere innumerevoli, specie dopo gli interventi faccia u uso vietato sulla legislazione elettorale e l'introduzione della proporzionale. M. Siotto Pintor, al tempo

<sup>2</sup> S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Giuffrè, Milano, 1969, pag. 22.

<sup>3</sup> S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, cit., pag. 23.

<sup>4</sup> S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, cit., pag. 21.

professore a Catania, gli dedicava un volumetto denso di riferimenti comparatistici e bibliografici <sup>5</sup>.

Si trattava appunto di un filone estremamente ampio della riflessione giuridica. Si pensi a Origone <sup>6</sup>, ad Esposito <sup>7</sup>, i quali continuavano elaborazioni che avevano visto gli interventi di Rossi <sup>8</sup> e di Arangio Ruiz <sup>9</sup>, oltre che del Romano.

Ciò era, del resto, inevitabile se solo si consideri il consolidamento dello Stato uscito dal Risorgimento, l'ampliamento della base elettorale, l'apparire di nuovi ceti professionali (si pensi ancora una volta al ruolo sociale assunto dalle università quale sede di emersione di classi dirigenti), l'affermazione di partiti politici organizzati attorno ad appartenenze ideologiche e sociali. Era inevitabile l'attenzione sulle modalità di espressione della rappresentanza medesima e che già aveva visto la preoccupazione di non escludere il Senato dal circuito della rappresentanza <sup>10</sup>.

Era un compito cui i giuristi si accingevano con l'avvertenza orlandiana di essere i nuovi pontefici dello Stato costituito appena qualche decennio addietro: il metodo orlandiano non era solo il presupposto giuspositivistico degli studi da condurre, tanto è vero che non cessò la considerazione delle esperienze comparate e della dottrina generale; ma era la tendenza degli stessi studiosi ad apparire come ceto ed a ritenersi utili e finanche necessari all'affermazione di quel prodotto, lo Stato appunto.

Ecco perché la chiave di lettura delle analisi dottrinarie rimaneva lo Stato, anche allorquando si prendevano in considerazione «*le spontanee energie sociali*», che dovevano in ogni caso ricondursi e «*farsi valere in via istituzionale*» all'interno dello Stato <sup>11</sup>.

Ancora negli anni cinquanta dello scorso secolo, ormai istaurata la Repubblica, Zangara ritornava sul tema della rappresentanza ed insisteva sul carattere necessariamente rappresentativo dello Stato a favore di tutto il popolo <sup>12</sup>. Lo Stato

<sup>5</sup> M. Siotto Pintor, *Le riforme del regime elettorale e le dottrine della rappresentanza politica e dell'elettorato*, Athenaeum, Roma, 1912. Dello stesso A. *Il sistema rappresentativo. Mali e rimedi*, Roux Frassati e C., Torino, 1895; *I capisaldi della dottrina dello Stato*, Bocca, Milano, 1901.

<sup>6</sup> A. Origone, *Note critiche sul concetto della rappresentanza politica*, De Luca, Roma, 1936; *La riforma della rappresentanza politica in Italia*, Giuffrè, Milano, 1940.

<sup>7</sup> C. Esposito, *Lo Stato fascista e le associazioni*, Cedam, Padova, 1935; *Lo Stato e la nazione italiana*, Cedam, Padova, 1937; *La rappresentanza istituzionale*, Filelfo, Tolentino, 1938.

<sup>8</sup> L. Rossi, *I principi fondamentali della rappresentanza politica. I. Il rapporto rappresentativo*, Fava e Garagnani, Bologna, 1894.

<sup>9</sup> G. Arangio Ruiz, *Intorno alla rappresentanza di diritto pubblico*, in *Studi giuridici in onore di C. Fadda*, Pierro, Napoli 1906.

<sup>10</sup> Sulle discussioni in ordine al ruolo anch'esso rappresentativo del Senato di nomina regia, cfr. N. Antonetti, *Gli invalidi della Costituzione. Il senato del Regno (1848-1924)*, Laterza, Bari, 1992.

<sup>11</sup> Così M. Siotto Pintor, *Le riforme del regime elettorale*, cit., pag. 95.

<sup>12</sup> V. Zangara, *La rappresentanza istituzionale*<sup>2</sup>, Cedam, Padova, 1952, pag. 290 s.: «*Il più caratteristico fenomeno rappresentativo del mondo giuridico si verifica nel momento in cui si costituisce uno Stato: in cui, cioè, si pone in*

era uno strumento assolutamente indispensabile anche in considerazione della funzione di riequilibrio sociale assegnato alla legge. Il punto risultava decisivo: da tutte le parti si guardava alla legge per la sua capacità di rimodellare i rapporti sociali, financo di intervenire nelle relazioni interprivate che l'ideologia liberale ottocentesca rimetteva in gran parte alla sola autonomia negoziale<sup>13</sup>. La legge era al centro del sistema per la sua capacità di promuovere le trasformazioni sociali auspiccate, come per la qualificazione dei valori caratterizzanti l'ordinamento, in assenza al tempo di una Costituzione lunga e rigida che indicasse le scelte fondamentali di sistema. La vera e propria Costituzione materiale, intesa appunto quale l'espressione degli interessi tutelati, era quella che (nell'Ottocento era la legge ordinaria adottata dal Parlamento ed ora) risultava da talune leggi significative per il loro oggetto politico ovvero per il contenuto dichiarativo (più tardi si sarebbe detto di manifesto)<sup>14</sup>. Si pensi al rilievo dato alla cd Carta del lavoro, adottata nel 1927 e cui la legge n. 14 del 1941 attribuì valore giuridico<sup>15</sup>: legge che esprimeva l'ideologia sincretica del fascismo, ma al tempo stesso obbligava i giuristi a trattare direttamente con i fini politici assunti dal legislatore. Anche da qui derivava l'attenzione per il soggetto competente a stabilire le norme ed assicurarne il rispetto, appunto lo Stato.

## 2. Il partito politico nella dottrina costituzionalistica del primo Novecento

L'interesse per il partito politico è conseguente alla preoccupazione di salvaguardare l'istituzione Stato a fronte delle tendenze che potevano segnare

---

*essere un'istituzione che rappresenta giuridicamente tutto il popolo. La costituzione di uno Stato importa un'organizzazione attraverso la quale una società esprime il proprio essere, sicché lo Stato diviene rappresentante della comunità popolare, che ne è il sostrato. ... Alle origini di questo imponente fenomeno rappresentativo non vi è elezione, ma un rapporto istituzionale naturale e necessario, che è determinato dalla naturale tendenza degli uomini appartenenti ad un gruppo sociale, più o meno omogeneo, a unirsi, nello spazio di un determinato territorio, sotto un'autorità sovrana; e ciò avviene necessariamente, e l'appartenenza allo Stato è necessaria, non volontaria; necessità di natura, prima che sia necessità di diritto statutale». Sul punto può ricordarsi anche la notazione di C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1940, pag. 84, su «uno dei caratteri essenziali dello Stato moderno è la rappresentatività» in forme diverse rispetto al passato per l'estensione della partecipazione politica e la presenza di partiti ideologicamente caratterizzati.*

<sup>13</sup> Sarebbe interessante verificare come la concezione del primato della legge si sia riflessa nella redazione del medesimo codice civile del 1942, ad esempio nella disciplina della proprietà (artt. 436 cc 1865, e art. 832 cc 1942), della causa e della nullità del contratto (artt. 1122 e 1300 cc 1865; e artt. 1343 e 1418 cc 1942), e di molti altri istituti. Invero, il codice del 1942 ha introdotto la nozione di norme imperative dalle quali derivano anche obblighi in positivo a carico dei privati e non solo limiti alla loro autonomia. E tutto ciò era un portato pressoché naturale dell'ideologia giuridica che faceva della legge la norma per eccellenza, costitutiva dell'ordinamento giuridico.

<sup>14</sup> Sul punto può farsi riferimento alla trattazione di C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Are, Roma, 1931, pagg. 96 ss., dedicata all'esame dei poteri del Capo del governo risultanti dai principi accolti, dalle mutate prassi e dalle recenti leggi.

<sup>15</sup> Poi seguita dalla Carta della Scuola del 1939.

elementi di crisi. Non poteva più pensarsi allo Stato se non nei modi nei quali esso ora si affacciava appunto a mezzo dei partiti, e tra poco del partito unico. Questi ultimi erano non solo i *trait d'union* tra Stato e società, ma del primo erano vere e proprie espressioni. Nella letteratura italiana i partiti non potevano non essere intesi che quali enti ausiliari, alla stregua dei privati che esercitano funzioni pubbliche in virtù di atti concessori ovvero per specifici obblighi di legge <sup>16</sup>.

Non a caso, lo stesso Zangara insisteva sul fatto che: «*Il P.N.F. è ente ausiliario dello Stato*» <sup>17</sup>. «*L'azione armonizzatrice di tali interessi [delle varie categorie sociali], che vanno composte nell'unità politica ed economica, ce è nei fini dello Stato, è svolta attraverso organi statali e attraverso il Partito Nazionale Fascista che, pertanto, ci appare come ente ausiliario dello Stato*» <sup>18</sup>. «*Il P.N.F. in tanto può assumere questa funzione ausiliaria nei confronti dello Stato in quanto è partito unico e non rappresenta – come i partiti nello Stato parlamentare – particolari indirizzi e tendenze e interessi di gruppo, ma tutto il Popolo, base dell'organizzazione giuridica dello Stato, e volto verso lo Stato per rafforzarlo*» <sup>19</sup>.

Da questa prospettiva Zangara non poteva condividere il modello tedesco in cui «*il Partito ... comanda allo stato e si serve dello stato considerato come un semplice apparato burocratico e amministrativo, cosicché in Germania noi facilmente ritroviamo, nel parallelismo degli ordinamenti, sempre presenti due Stati: uno Stato-amministrazione (delle autorità e degli uffici costituiti dall'esercito e dai funzionari statali) che è lo Stato classico, concepito in un senso più stretto come elemento statico, e uno Stato politico che è il Partito, elemento dinamico. Così la sovranità dello Stato è svuotata del suo contenuto*» <sup>20</sup>.

Lo stesso Mortati definiva partiti «*solo quelle associazioni che, assumendo come propria una concezione generale, comprensiva della vita dello Stato in tutti i suoi aspetti, tendono a tradurla nell'azione concreta statale, con esclusione delle concezioni ad essa contrastanti*» <sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Così introduceva alla considerazione dei partiti quali ausiliari del governo dello Stato ancora S. Romano, *Principii di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1946, pag. 177 s. Nel senso di considerare i partiti espressioni dell'attività volta a «*modificare le norme del vivere comune, onde estendere maggiormente la cerchia delle libertà individuali*», C. Ferrari, *I partiti politici*, Bocca, Milano, 1909, pag. 25 s.

<sup>17</sup> V. Zangara, *Il partito unico e il nuovo Stato rappresentativo in Italia e in Germania*, Zanichelli, Bologna, 1938, 20.

<sup>18</sup> V. Zangara, *Il partito unico*, cit. pag. 20.

<sup>19</sup> V. Zangara, *Il partito unico*, cit., pag. 21.

<sup>20</sup> V. Zangara, *Il Partito unico*, cit., pag. 37.

<sup>21</sup> C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, cit., pag. 84 s., il quale aggiungeva che «*è pertanto nello Stato moderno il partito il soggetto da cui emana la costituzione fondamentale e che si pone come uno degli elementi, quello strumentale, necessari a comporre il suo contenuto, la sua materia tipica*», pag. 87.

Si è anticipato che la qualificazione dei partiti politici quali «*ausiliari del governo dello Stato*» è stata pressoché pacifica nella letteratura italiana dell'epoca<sup>22</sup>, anche se ciò ha comportato talvolta un vero e proprio *understatement* del loro ruolo nelle medesime vicende istituzionali, sul quale si avrà modo di ritornare tra poco. Al pluralismo si sarebbe arrivati piuttosto tardi. Ma già d'ora può avanzarsi la notazione che in tali riflessioni – anche a seguito dell'avvertenza che la rappresentanza politica può aversi anche senza elezioni<sup>23</sup> – manca il profilo della responsabilità politica in capo ai partiti, che è poi la considerazione delle dinamiche che investono le particolari formazioni sociali definite partiti. Il tema della responsabilità, in fondo, è sempre stato una sorta di tabù nella dottrina e nella prassi italiana, in uno con il carattere dommatico dell'appartenenza agli stessi partiti. L'attenzione alla responsabilità è mancata anche in riferimento all'interno dell'organizzazione e dell'attività dei partiti: che è poi la condizione perché funzionino istituti di affermazioni dei meriti e degli errori dei ceti dirigenti. L'esperienza del partito unico nel ventennio fascista ha integrato un peso che ha segnato le successive vicende istituzionali.

### 3. L'ampliamento di interessi: costituzionalizzare la società partendo dai valori dell'ordinamento

In quei medesimi anni la dottrina giuspubblicistica italiana – quasi a sviluppare sino in fondo il metodo orlandiano ed a proporsi, pertanto, quale disciplina competente a considerare ogni istituto – estendeva l'ambito dei suoi interessi a temi che arricchivano l'armamentario del giurista.

Sono stati gli anni dell'elaborazione delle teorie sull'indirizzo politico, della costituzione materiale, del regime politico<sup>24</sup>, che conducevano appunto all'interno della considerazione giuridica i valori di carattere sostanziale che l'ordinamento accoglieva e sui quali si sviluppava. Potrebbe dirsi che i giuristi si ponevano ora l'obiettivo di riferire anche ai rapporti interprivati i principi elaborati in sede politica. Ne sono significative testimonianze le riflessioni sulla proprietà privata<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Ancora S. Romano, *Principii*, cit., pag. 178.

<sup>23</sup> Sempre S. Romano, *Principii*, cit., pagg. 162, 168. L'illustre A. si limitava a notare che il sistema del c.d. governo parlamentare o di gabinetto «è essenzialmente un governo di partiti, del partito che ha la maggior forza politica e che cede il posto ad un altro partito, se e quando questo lo supera nella sua efficienza», pag. 179.

<sup>24</sup> Cfr. V. Gueli, *Il regime politico*, De Luca, Roma, 1939, poi La Scienza, Roma, 1949. In una prospettiva politica G. Perticone, *Studi sul regime di massa*, Bocca, Milano, 1942.

<sup>25</sup> Confederazione fascista dei lavoratori dell'agricoltura, *La concezione fascista della proprietà privata*, Arte della stampa, Roma, 1939.

ed in generale sui principi caratterizzanti l'ordinamento fascista<sup>26</sup>: indubbiamente si è dato vita ad un laboratorio culturale dove è stato dato ampio risalto agli interessi tutelati sino a farne la chiave di definizione dei rapporti giuridici. Potrebbe dirsi che la riflessione conduceva ad una sorta di pubblicizzazione di molti rapporti sostanziali. In particolare, porre l'attenzione sulle dinamiche di formazione dell'indirizzo politico e sui soggetti titolari ad adottare le scelte significava giuridicizzare fasi sino allora oggetto di indagini politiche e sociologiche<sup>27</sup>, quasi a reclamare una sorta di esclusività nell'attività di interpretazione/dichiarazione dell'ordinamento. Era ovvio che in tal modo si finiva per legittimare sempre e dovunque il sistema nelle sue manifestazioni più elevate<sup>28</sup>.

La riflessione giuridica si esercitava sui principi, sul cd diritto libero e sulla giurisprudenza degli interessi, secondo dinamiche certamente comuni alle dottrine europee dell'epoca<sup>29</sup>, ma in Italia particolarmente sensibili alla prospettiva statualistica. Ne è prova la definizione di Gueli, che definiva principio costituzionale quello «*che riflette la concezione politica dominante*» e che spiega l'organizzazione del rapporto politico fondamentale<sup>30</sup>.

Nella medesima ottica si ponevano le premesse persino per il sindacato sulla legge alla stregua degli interessi sostanziali assunti. Il modello era certo il Mortati che dava risalto alla legge fondamentale di struttura che vincola ogni volontà dello Stato, persino di quella suprema<sup>31</sup>; ma da quel presupposto si muoveva il filone che insisteva sui limiti giuridici a carico degli atti di esercizio del potere pubblico<sup>32</sup>, e che poi avrebbe condotto lo stesso Gueli all'interno della Commissione Forti a proporre il sindacato diffuso sulle leggi<sup>33</sup>.

#### 4. Segue: l'ossimoro costituzionale. Il mito della rivoluzione

Quale considerazione va rivolta all'attenzione che la pubblicistica del tempo dedicò alla rivoluzione, riportata anch'essa allo Stato. Anche a questo proposito i

<sup>26</sup> *Studi sui principi generali dell'ordinamento giuridico fascista*, a cura della Facoltà di giurisprudenza e della scuola di perfezionamento nelle discipline corporative della R. Università di Pisa, Pacini Mariotti, Pisa, 1943.

<sup>27</sup> Quella, infatti, del «*metodo il più che possibile puro*», per distinguere da altre la considerazione giuridica, era preoccupazione insistita ancora in V. Gueli, *Il regime politico*, pag. 11, e poi in *Elementi di una dottrina dello stato e del diritto*, Foro italiano, Roma, 1959, pag. 471 s.

<sup>28</sup> «*Il principio contenuto nella formula politica esprime ... un fondamento di giustificazione razionale dell'esercizio del potere politico*», V. Gueli, *Il regime politico*, cit., pag. 43.

<sup>29</sup> È significativo che si debba a V. Gueli la traduzione italiana di B.N. Cardozo, *Il giudice e il diritto*, 1947, La nuova Italia, Firenze, 1961, dedicato appunto al diritto giurisprudenziale.

<sup>30</sup> V. Gueli, *Il regime politico*, cit., pag. 28 s.

<sup>31</sup> C. Mortati, *La volontà e la causa nell'atto amministrativo e nella legge*, De Luca, Roma, 1935, pag. 151.

<sup>32</sup> Sempre V. Gueli, *Il regime politico*, cit., pag. 59.

<sup>33</sup> Cfr. Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'assemblea costituente*, Failli, Roma, 1946, pagg. 51 ss.

riferimenti potrebbero essere innumerevoli. Il mito della rivoluzione ha animato molta letteratura del tempo. Si pensi alle riedizioni di Ferrari<sup>34</sup> (che è pure una storia del risorgimento italiano), all'insistenza sulla rivoluzione in Olivetti<sup>35</sup>, alla cd conservazione rivoluzionaria considerata da S. Panunzio<sup>36</sup>. Zangara stesso ha dedicato a *La rivoluzione sindacale* un libretto in più edizioni<sup>37</sup>, espressione del sincretismo dell'epoca, se poteva riferire carattere democratico al consenso del quale godeva il fascismo, operarne la conciliazione con l'etica cristiana e cattolica e, sempre, insistere sul ripristino dell'autorità statale<sup>38</sup>.

Se pure non mancavano le voci critiche<sup>39</sup> subito represses, l'insistenza sul mito di una rivoluzione realizzata ad opera del partito al potere e, ciò nonostante, sempre in corso, non va sottovalutata perché essa si pone quale una sorta di ossimoro istituzionale nella nostra esperienza politica. La contraddizione sta, infatti, nella circostanza, che il mito della rivoluzione è stato utilizzato come fattore di legittimazione dal soggetto già titolare del potere e non quale strumento di contestazione ad opera delle forze di opposizione. È come se il soggetto governante si fosse appropriato di un'arma retorica tipica della minoranza. In un Paese dove per vari motivi ed almeno sino a tempi piuttosto recenti la responsabilità politica non ha funzionato secondo lo schema dell'alternanza, il mito della rivoluzione ha espresso una forte valenza evocativa capace di mobilitare energie attorno ad un modello

<sup>34</sup> G. Ferrari, *Filosofia della rivoluzione*, 1851, Casa Editrice Sociale, Milano 1928.

<sup>35</sup> A. Olivetti, *Lineamenti del nuovo Stato italiano*, Libreria del Littorio, Roma, 1930, cui si deve un'esaltazione dell'ordine imposto dal fascismo sino a scrivere che «dopo il caos la creazione, il regno di Dio su la terra, ossia il regno del diritto. Fu dunque vera rivoluzione, che vangò profondamente il campo sociale, e non semplice mutamento politico, come si sforzano a ritenere gli attardati», pag. 14. Non mancava la considerazione del vitalismo, paradossalmente ridotto a forma nel regime autoritario: «ora volgendo a rimirar lo passo dobbiamo riconoscere che un mirabile concorso di fatti e di eventi era necessario per conseguire questo risultamento ... Ma occorre anche una singolare precisione di umane sensibilità, di coraggio e di passione per attuare. Ossia: una gioventù fremente, pronta a tutti gli ardimenti, a tutte le novità con l'entusiasmo di chi ha sfidato la morte in cento battaglie; un manipolo di vecchi sindacalisti che avevano coltivato nei tempi più sudiciamente giolittiani o nittiani in loro mito di eroismo anacronistico che ora vedevano in movimento come un verbo che s'incarnava nell'azione; un precipitare degli eventi che dovevano segnare il divorzio definitivo tra il fascismo e l'antico regime. Guai a noi se le opposizioni avessero accettata la fronda d'olivo che era stata offerta più di una volta. Lo stesso fattaccio Matteotti in questo senso fu utile alla nuova storia d'Italia ...», pag. 15.

<sup>36</sup> S. Panunzio, *Lo Stato Fascista*, Cappelli, Bologna, 1925, pagg. 15 ss.

<sup>37</sup> V. Zangara, *Rivoluzione sindacale. Lo Stato corporativo*, Libreria del littorio, Roma, 1927, seguito da una trattazione di contenuto più descrittivo dell'ordinamento corporativo in *I sindacati e lo Stato*, Libreria del littorio, Roma, 1929.

<sup>38</sup> V. Zangara, *Rivoluzione sindacale*, cit., rispettivamente pagg. 63, 122 s., 154: «prima della Marcia su Roma lo Stato non esisteva. Il potere era frammentario. Nessuna luce ideale illuminava la via della Nazione. Le classi politiche che dominavano lo Stato disintegravano l'unità nazionale. L'autorità dello Stato era ridotta a zero. Risolvere la crisi del potere esecutivo, del "governare" era il primo urgente e necessario compito di Mussolini». Considerazioni simili nella pubblicistica dell'epoca, ad esempio M. Gianturco, *La legislazione sindacale fascista e la riforma costituzionale*, Imperia, Genova, 1926.

<sup>39</sup> Ad esempio E. Bartellini, *La rivoluzione in atto. 1919-1924*, Gobetti, Torino, 1925, che già indicava la contraddittoria unione nel fascismo di ceti sociali diversi e concludeva in maniera lapidaria che «Fu una rivoluzione? Fu una parodia», pag. 51.

politico identitario, ma senza istituzionalizzare meccanismi di responsabilità. In fondo l'idea di rivoluzione è quanto di più legato ad un'impostazione mistica e teologica vi possa essere <sup>40</sup>: l'attenzione è posta sull'ideale piuttosto che sulle possibilità pratiche di riforma, il cambiamento è rimandato ad un futuro più o meno lontano. Svolge alla fine un ruolo di giustificazione del potere esercitato. Non a caso essa si è attagliata all'esperienza dei partiti con una forte componente ideologica quale quella italiana del Novecento, ed ha finito per esprimere consenso alle leadership esistenti.

## 5. L'eredità: un sistema incompiuto e la fuga dalla responsabilità politica

La notazione sul mito della rivoluzione come succedaneo della responsabilità politica induce a qualche considerazione sugli esiti della riflessione che negli anni trenta dello scorso secolo si è sviluppata sull'organizzazione e sull'attività dei partiti nella nostra esperienza istituzionale. Per alcuni versi, infatti, la riflessione sullo Stato dei partiti è rimasta legata alla premessa e/o all'impostazione che il partito sia «mezzo di collegamento fra lo Stato e il Popolo» <sup>41</sup>, sempre assumendo la *reductio ad Statum* di ogni potere esercitato.

La dimensione del partito unico ha gettato una lunga ombra sul funzionamento della nostra forma di governo, e per vari motivi. Spesso il riferimento è fatto al «modello di partito-stato che fu introdotto in Italia dal fascismo, e che la Repubblica aveva finito per ereditare, limitandosi a trasformare un singolare in plurale» <sup>42</sup>. Invero, l'esperienza fascista avrebbe pressoché reso normale l'identificazione del partito con lo Stato e con le sue istituzioni.

Epperò, in quel periodo giacciono le premesse di alcune anomalie che hanno segnato il nostro sistema di governo. In primo luogo è da lamentare che non si siano mai fatti seriamente i conti con l'eredità fascista. È mancata ogni discussione sul cd problema della colpa <sup>43</sup>. Alla fine è prevalsa la considerazione che quello fascista fosse una sorta di «buon diavolo» <sup>44</sup> al contrario di quello nazista e che si

<sup>40</sup> Ad altro proposito V. Zangara attribuiva alla «teoria dello Schmitt della trinità di Stato, Movimento e Popolo, che sarebbe un'unità pur rappresentando e rimanendo tre serie parallele di ordinamenti», di richiamare «troppo un concetto teologico» e di fermarsi sul versante mistico, *Il Partito unico*, cit., pag. 32.

<sup>41</sup> V. Zangara, *Il Partito unico*, cit., pag. 22.

<sup>42</sup> Così la nota lettura di G. Amato, *Intervento* alla Camera dei deputati il 21 aprile 1993, anche *Un segno chiaro di discontinuità*, in *Vita italiana. Documenti e informazioni. I discorsi in Parlamento del presidente del Consiglio dei ministri Giuliano Amato*, 40.

<sup>43</sup> Per riprendere la formula di K. Jaspers, *La questione della colpa. Sulla responsabilità politica della Germania*, Cortina, Milano, 1996.

<sup>44</sup> L'espressione è di S. Satta, *De profundis*, Adelphi, Milano, 1980, 25 s., del quale vale la pena riportare l'intero brano: «il demonio meridionale ... non è così cattivo: se è in vena di dottrina, si incarna oratore e giurista;

potesse/dovesse pertanto rassegnare alla continuità di persone e di costumi (e non solo a quella istituzionale). È come se la tragedia fascista potesse essere messa tra parentesi <sup>45</sup>: rimosse le leggi razziali e ridotta la dittatura a qualche nota di colore, al contrario ponendo in luce le realizzazioni sociali del medesimo fascista, l'intera esperienza è ridotta - e per questo anche elevata - al rango di un qualsiasi precedente istituzionale indifferente e/o degno di mera descrizione alla stessa stregua di ogni altro evento in una storia che non conosce più l'alternativa valore/disvalore.

Il fatto è che è stato sottostimato l'effetto mimetico del fascismo, irriducibile ad ogni schema destra/sinistra, conservatore/progressista, e capace di mettere assieme in maniera assolutamente sincretica pezzi di nazionalismo, di tradizionalismo religioso, di conservatorismo economico, di sindacalismo, sì da attirare di volta in volta l'attenzione dei nazionalisti, dei cattolici, degli industriali e dei sindacalisti, convinti di aver finalmente trovato l'interlocutore politico dotato della necessaria forza per imporre un programma e farlo divenire prima o poi azione politica concreta <sup>46</sup>. Se per un attimo si trascura la presenza della dittatura e del regime di polizia, può convenirsi che per ognuno dei portatori di questi interessi diveniva pressoché impossibile negare sostegno a chi in ogni caso affermava di patrocinare gli stessi interessi. Il Partito fascista è stato per alcuni versi una confederazione di interessi al cui interno potevano muoversi - magari ognuno secondo una sua dinamica - tradizionalisti e nazionalisti, industriali e rivoluzionari, conservatori come sperimentatori.

All'anomalia fascista ha fatto seguito l'anomalia del partito centrista ed interclassista, che ancora una volta ha tentato di operare la sintesi degli interessi in conflitto già nell'ambito del medesimo partito, prima ancora che nella sede istituzionale <sup>47</sup>. La lotta politica non si è svolta tanto sul versante sociale e sul sostegno ad interessi di classi, ma lungo il profilo tutto ideologico costituito inizialmente dall'adesione a programmi ideali (e poi all'area di distribuzione delle risorse). Ora, in un partito interclassista per definizione i diversi interessi sociali non potevano non avere rappresentanza e, quindi, in qualche modo accesso all'area di

---

*se passa all'azione, mostra orrore del sangue, bisogna che lo tirino per la coda perché arroncigli qualcuno. È piuttosto prevaricatore e corruttore, ed ha, questo supremo, il genio della dissoluzione. Tutto sommato un buon diavolo, che non chiederebbe altro, se la provvidenza non lo spingesse alla perdizione, che di mettersi un paramanche di raso e farsi burocrate. Come tutti i demoni, egli sa del resto operare miracoli: ad esempio quello di divorare, come una termite, lo scheletro di un paese, e di farlo stare in piedi per almeno venti anni».*

<sup>45</sup> Invertendo la nota espressione sul modo in cui la borghesia italiana dell'epoca ha inteso il fascismo medesimo.

<sup>46</sup> Sul fascismo v. la voce di L. Paladin, *Fascismo (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XVI, Giuffrè, Milano, 1967, pagg. 887 ss.

<sup>47</sup> Invero, l'anomalia di un partito cattolico che non si riduceva ad un partito conservatore era di frequente notata, cfr. A. Solmi, *La riforma costituzionale*, Alpes, Milano, 1924, pag. 41, che richiama l'autorità di S. Spaventa.

governo. Interessi contrapposti sono stati in qualche modo forzati a stare assieme, ognuno esercitando la sua pressione nell'azione politica generale o forse solo un potere di veto <sup>48</sup>. Il meccanismo di responsabilità non poteva funzionare secondo lo schema dell'alternanza, né all'interno del partito a carico delle leadership né nella sede istituzionale. Se il partito si identificava con l'intero sistema <sup>49</sup>, non vi poteva essere spazio per l'affermazione di responsabilità.

La dinamica consociativa – che i regolamenti parlamentari del 1971 hanno pressoché sanzionato, e che poi è stata consolidata con l'attribuzione della presidenza di una delle camere ad esponenti del partito di opposizione – è sembrata quasi porsi in naturale *continuum* con l'esperienza del partito di maggioranza relativa, il quale aveva una base elettorale quanto mai composita e che esprimeva una struttura tanto articolata nelle relazioni correntizie da apparire di tipo quasi confederale.

L'ordinamento italiano ha fatto i conti con tali anomalie, alle quali è da aggiungere la persistente caratterizzazione elitaria di alcuni partiti. Allorché si è riferito all'esperienza italiana il modello dello Stato dei partiti di massa, si è trascurato che non tutti i partiti presenti nel contesto italiano sono stati volti a divenire – per così dire – partiti generalisti, formazioni radicate nel territorio ed aperte a tutti i cittadini-elettori. In fondo, l'esperienza italiana non ha superato appieno la tradizione risorgimentale con la sua forte componente elitaria, anzi taluni cd partiti minori hanno avvertito l'esigenza di affermarsi soprattutto presso centri di potere economico (e da lì magari proiettarsi sugli organi di estrazione e di competenza tecnica), senza preoccuparsi di divenire mai popolari. Semmai, tale dimensione elitaria si è estesa ben presto anche ai partiti maggiori e (particolarmente nella fase di crisi della cd prima repubblica e della “sua” partitocrazia) la dinamica elitaria – alla fine la riemersione del notabilato – è riapparsa sulla scena politica. Ed il notabilato non favorisce certo l'affermazione di responsabilità politiche, anzi al contrario porta a rafforzare il modello di un «*regime fondato su partiti che*

<sup>48</sup> La notazione era già in G. Pastori, *Società e Stato in Italia dal 1948 ad oggi*, in AA.VV., *Stato e senso dello Stato oggi in Italia*, Vita e pensiero, Milano, 1981, pagg. 105 ss., oggi in *Scritti scelti*, I, Jovene, Napoli, 2010, pag. 310, che riferendosi all'applicazione del disegno costituzionale ad opera della DC uscita dalle elezioni del 1948 con la maggioranza assoluta anche per la nota contrapposizione internazionale del tempo e per lo schieramento di interessi realizzato, notava che, «*come per ogni maggioranza che si forma su una così apicale discriminazione di fronti, in essa finiscono per convergere posizioni di rilievo politico interno anche tra loro assai lontane, dalle più prudenti sull'attuazione costituzionale alle più avanzate, tutte presenti o, comunque, al sostegno di uno stesso partito. Si crea così fin da allora una sorta di dualità fra il patrimonio ideale del partito, quale era emerso con forza e autorità nell'elaborazione costituzionale, e gli orientamenti della sua composizione e del suo elettorato*».

<sup>49</sup> La notazione è sempre di G. Pastori, *Società e Stato*, cit., pag. 311.

*acquisiscono consenso di massa attraverso l'uso dell'istituzione pubblica» e delle sue risorse*<sup>50</sup>.

Le trasformazioni alle quali oggi assistiamo ripropongono molti di questi temi. I partiti che hanno una forte impronta carismatica, che non si organizzano a mezzo di adesioni di carattere associativo ma si poggiano sull'immedesimazione personalistica dell'elettorato con il leader, e che pongono l'accento su generiche istanze sovraniste, non sono i partiti espressioni di classi sociali tipici dello Stato dei partiti, e non sono più nemmeno i partiti ideologizzati dell'Italia del Novecento; in un certo senso essi continuano l'esperienza di partiti che (non selezionano interessi sociali, ma) guardano soprattutto all'accesso alle cariche di governo. Ritorna il problema se lo Stato conservi ancora una funzione riequilibratrice; deve ripensarsi al ruolo che Orlando dava ai giuristi nella costruzione dello Stato; rimane la necessità di affermare nel sistema politico italiano meccanismi di responsabilità politica e di individuarne le condizioni.

---

<sup>50</sup> Così G. Amato, *Intervento del Presidente del Consiglio alla Camera dei deputati il 22 aprile 1993*, in *Vita italiana*, cit., pag. 43.