



A. CELOTTO, *L'enigma della successione. Ascesa e declino del Capo da Diocleziano a Enrico De Nicola*, Milano, Feltrinelli, 2021, pp. 290 *

Stabilire chi comanda è, fin dall'antichità, una delle questioni più complesse di ogni organizzazione collettiva.

Ogni essere vivente, ogni gruppo sociale, semplice o complesso che sia, ha la necessità di avere un "Capo". Il Capo è una costante dell'esistenza di ogni uomo, una figura con cui tutti, almeno una volta nella vita, hanno dovuto confrontarsi.

Anticamente, il Capo veniva scelto sulla base di un rudimentale criterio di "forza", quella che veniva definita come "la legge del più forte". Come raccontato da Polibio nelle sue "Storie": «*gli uomini, come gli animali si adunano e seguono i più validi e forti. La forza segna il limite del loro potere, che si può chiamare monarchia naturale*». Nei millenni trascorsi, però, questo criterio è in parte mutato.

Partendo da questo *incipit*, l'Autore Alfonso Celotto, Professore di Diritto Costituzionale, ne "L'enigma della successione. Ascesa e declino del Capo da Diocleziano a Enrico De Nicola" (Feltrinelli, 2021), racconta ai suoi lettori la storia dell'eterno dilemma della successione dei "Capi".

Nella sua opera, impreziosita da considerazioni giuridiche, innumerevoli riferimenti e aneddoti storici, viene narrata la successione dei Capi per il tramite di personaggi storici chiave nelle varie sfumature e declinazioni del potere: l'imperatore Diocleziano, la regina Elisabetta I, il presidente Franklin Delano Roosevelt, il duce Benito Mussolini, il pontefice Benedetto XVI e, infine, raccontando il passaggio dal re Umberto II al presidente eletto Enrico De Nicola.

Le storie di queste personalità, scelte da luoghi, contesti politici e storici totalmente differenti, vogliono confermare l'affermazione di partenza dell'Autore: per la scelta di un Capo, in qualsiasi forma costituzionale, intrighi e conflitti sono sempre assai simili.

Il *leitmotiv* del saggio è dimostrare che l'uomo, in ogni luogo e in ogni tempo, è sempre stato affascinato dal "potere del Capo" e, soprattutto, dalle varie strade che consegnano lo stesso alle immortali pagine della storia.

L'uomo è consapevole che il potere non può essere eterno e, dove finisce il potere, resta il desiderio di rimanere impressi, nel bene o nel male, nella storia dei secoli.

* Contributo sottoposto a *peer review*.

Nella storia dell'uomo si calcola che siano vissute oltre cento miliardi di persone. Di queste, novantacinque miliardi sono già morte. L'Autore si chiede: di quante ne è rimasto un ricordo? Poche centinaia, non di più. Il timore più grande per chi comanda è quello di non essere ricordato o, addirittura, cancellato. Si ha paura della *damnatio memoriae* (celebre fu quella di Nerone in epoca imperiale o quella di Papa Formoso nell'alto medioevo).

E allora, come fare per essere ricordati? «*Non soltanto agendo bene, ma anche scegliendo un degno successore. Che si impegni a tutelare la memoria e le opere di chi l'ha preceduto, anche continuandole*» (p. 16). È questo uno dei passaggi fondamentali dell'opera. Secondo la condivisibile tesi dell'Autore, la successione deve essere finalizzata non solo al mantenimento della memoria e delle gesta del Capo, ma anche a garantire un futuro all'istituzione rappresentata.

Nell'introduzione dell'opera, il saggio anticipa quali sono i criteri fondamentali per andare al potere e, soprattutto, il rapporto tra “Capi” e “istituzioni”.

Nei secoli si può osservare che nelle forme di Stato succedutesi i criteri di base per andare al potere sono tre: per nascita, per elezione oppure mediante un atto di forza.

La ragione imporrebbe di ritenere che il criterio della nascita e della forza debbano essere relegati ai sistemi istituzionali più antichi. Ebbene, non è così. Tali criteri non sono ancora stati soppiantati da sofisticati metodi elettivi, ma permangono ancora oggi, esplicitamente o sotto mentite spoglie, nei moderni apparati burocratici.

Tuttavia, il nostro ordinamento esprime, in via generale, un netto *favor* per i metodi elettivi. In Italia per diventare “Capi” bisogna essere eletti o nominati da chi a sua volta è stato eletto (*es.* l'elezione del Presidente della Repubblica, la nomina dei componenti laici del Consiglio Superiore della Magistratura o di una parte dei giudici della Corte Costituzionale), i “capaci e i meritevoli” (art. 34 Cost.) dovrebbero ambire a poter raggiungere i gradi più alti degli studi e, soprattutto, i ruoli istituzionali da “Capo”. Dunque, il merito e la capacità dovrebbero essere alla base per servire e guidare rettamente l'istituzione, non per ottenere potere fine a sé stesso.

La successione del Capo nelle istituzioni, però, non è cosa semplice.

Nel saggio si afferma che la successione al potere dipenda anche dal “carisma” dell'istituzione, cioè dal suo prestigio e autorevolezza. In altri termini, l'Autore afferma che “*il carisma dell'istituzione determina il livello di identificazione del capo con il proprio ruolo. Se l'istituzione è forte, i singoli capi pensano di ricoprire la carica in nome di un patto sociale, di una delega, di una tradizione, perfino di una volontà divina*” (p. 24). Una cosa è certa: l'istituzione esiste prima e, salvo determinati casi, esisterà dopo la dipartita dei Capi.

Dopo le interessanti premesse menzionate, il saggio entra nel cuore della trattazione.

Il primo capitolo dell'opera si apre con la narrazione dell'ascesa al potere di Diocleziano: uno dei centocinquanta imperatori che, a partire da Ottaviano Augusto, si sono succeduti nella storia dell'Impero Romano.

Come si sceglieva il successore dell'uomo alla guida dell'impero più celebre e potente dell'antichità? I romani non avevano regolato normativamente un criterio per la successione; si poteva diventare imperatori per adozione o, alternativamente, per designazione del Senato o dell'esercito. Apparentemente, l'antica Roma sembrava essere una “terra di opportunità”.

Chiunque poteva diventare imperatore, non soltanto chi proveniva dalla nobiltà, ma anche figli di militari e, addirittura, altri soggetti originari di differenti contesti sociali.

L'Autore sceglie Diocleziano per un motivo fondamentale: egli ha il merito, alla fine del quarto secolo, di cercare di stabilire una regola per la successione inventando la tetrarchia (p. 34).

Dal punto di vista costituzionale, la tetrarchia (un "governo a quattro") fu in grado di soppiantare le vetuste regole dinastiche ed ereditarie. Tale forma di governo resta un esperimento di grande interesse dal punto di vista costituzionale. Arrivata dopo secoli di guerre fratricide e rivolte popolari, essa fu in grado di ambire a selezionare i più valorosi, capaci e meritevoli. L'Autore definisce la tetrarchia quale antica forma di governo a stampo "federalista", nel senso che essa distribuiva il potere per aree di competenza dal punto di vista militare, ma al tempo stesso era un «tentativo di regolare geometricamente la successione» (p. 57).

L'imperatore Diocleziano, inoltre, fu il primo a cancellare un'altra caratteristica fondamentale della carica di imperatore: la durata vitalizia. Così, si dimostrò un sovrano al servizio dell'istituzione e non del potere fine a sé stesso.

Diocleziano, pertanto, appare agli occhi del lettore come un sovrano che, presa coscienza dell'impossibilità di governare da solo, prova a modernizzare i criteri elettivi e l'apparato burocratico. Purtroppo, il suo tentativo non ebbe la fortuna ambita e, conseguenzialmente, le guerre fratricide non si placarono dopo la sua abdicazione al trono.

Diversamente, il secondo capitolo tratta una tematica di estrema attualità: il ruolo della donna nelle logiche della successione nel potere.

Elisabetta I Tudor d'Inghilterra fu una grande regina. Salita al trono dopo anni di sanguinose faide familiari - culminate con le epurazioni di Maria I Tudor (conosciuta anche come *Bloody Mary*) - Elisabetta fu la prima regina d'Inghilterra a stravolgere l'antica regola della c.d. "Legge Salica".

Quali sono le origini di questa secolare regola? Nel quinto secolo il re dei Franchi Clodoveo, sulla base di un complesso di leggi consuetudinarie dei Franchi Sali, emanò la Legge Salica (*Pactus legis Salicae*); essa statuiva che: «Nessuna terra (salica) può essere ereditata da una donna, ma tutta la terra spetta ai maschi, che siano fratelli della donna». La *ratio* fu, *in primis*, quella di regolamentare i fenomeni successori e, soprattutto, di evitare periodi di "vacanza" nell'istituzione monarchica. Come si osserva nell'opera «Nelle monarchie, quindi, la successione al re dovrebbe essere molto semplice, quasi automatica. Non servono elezioni, consultazioni, votazioni. Il sistema è collaudato: si succede per diritto di sangue, di padre in figlio».

Tale regola portò secoli di guerre e divergenti interpretazioni giuridiche nel vecchio continente, ma il motivo della legge, oltre ad evitare periodi di stasi, era fondamentalemente uno: evitare che la donna, succedendo al trono, potesse far disperdere il potere a favore del marito acquisito. Non sembrava, dunque, un timore fine a sé stesso verso forme di ginarchia, bensì, una motivazione di natura economica o politica. Per secoli veniva considerato normale che nelle monarchie il Capo fosse rigorosamente un uomo.

Perché l'Autore ha scelto proprio la regina Elisabetta I? Elisabetta I, aiutata dalla fortuna e da una serie di innumerevoli coincidenze, fu la prima sovrana a regnare a lungo sul trono di

Inghilterra, ma, soprattutto, ad incarnare un ideale di eguaglianza nelle logiche della successione del potere che fungerà da precedente fino ai nostri giorni. L'Autore evidenzia doti e virtù della regina "vergine", dimostrando come, "dopo la tempesta", una donna abbia stravolto secoli di applicazione di una legge ormai consolidata nel tessuto nobiliare di tutto il continente. Una donna che, senza dubbio, si è dimostrata fondamentale nel sovvertire le logiche del potere monarchico.

Una donna, però, non può ambire alla carica più importante della Chiesa cattolica: il papato. La Chiesa cattolica è un'istituzione millenaria, una monarchia che dura da oltre duemila anni.

Seguendo un rigido rituale, un conclave di cardinali, *longa manus* dello Spirito Santo, eleggono la sacra figura del Sommo pontefice. Il papa, di regola, resta in carica a vita. Tuttavia, l'11 febbraio 2013, un evento cambiò per sempre la storia della Chiesa. Benedetto XVI, al secolo Joseph Aloisius Ratzinger, decise di rassegnare le sue dimissioni dal Ministero petrino.

È questa la terza figura che irrompe nella narrazione dell'enigma della successione. Una trama che, differentemente dalle altre, ha toni di "eccezionalità".

Dal punto di vista giuridico, fu Bonifacio VIII il primo a regolare nel tredicesimo secolo le dimissioni di un pontefice. Successivamente, la Costituzione *Quoniam aliqui* del 1928 eliminò ogni condizione ostativa alla rinuncia stabilendo la libertà di poter lasciare vacante la sede pontificia. L'Autore, sul punto, afferma: «*La regola è chiara. Il papa può rinunciare, l'importante è che lo faccia senza vincoli, cioè liberamente*» (p. 104). La "volontà", dunque, seguendo anche l'impronta dettata dal nostro Codice civile valevole anche per gli atti unilaterali (artt. 1427 ss. c.c.), non deve essere viziata o frutto di coartazioni.

Le dimissioni di un pontefice, malgrado siano state regolate, sono un evento eccezionale nella storia della Chiesa. Di duecentosessantasei pontefici che si sono susseguiti nella storia del papato, solo sei risultano dimissionari. Il papato è, per antonomasia, la carica a vita.

Il saggio riesce a condensare, in un breve capitolo, millenni di storia e metodologia delle regole di successione al pontificato. Dai primi tentativi di regolazione di questo inedito sistema di elezione per "segregazione" ("conclave" dal latino *cum clave*, da intendersi quale materiale chiusura "a chiave" del collegio degli elettori), sino all'ultima codificazione del 1996 ad opera di papa Giovanni Paolo II.

Un dato è certo: il papato è l'emblema della millenaria successione nel potere; una carica, indubbiamente carismatica e simbolica per l'intera umanità.

Il pontificato di Benedetto XVI è, probabilmente, uno dei pontificati più paradigmatici della storia. Un uomo che, per il bene della chiesa e dei suoi fedeli, ha abdicato al suo potere, dando vita ad un'inedita convivenza tra due pontefici. Lo stesso potere che egli aveva ottenuto in un conclave terminato in tempi brevissimi, addirittura, come evidenziato dal biografo e storico Don. Roberto Regoli, in una delle elezioni più brevi della storia della chiesa, frutto dello scontro tra due fazioni di cardinali che contrapponevano la sua figura a quella del Card. Bergoglio (R. Regoli, *Oltre la crisi della chiesa: il pontificato di Benedetto XVI*, Lindau, 2016).

Dunque, ciò a dimostrazione che "il potere" può essere, talvolta, un peso insopportabile. Dall'ambizione alle cariche eterne alla fuga dalle stesse. Il senso di responsabilità, nell'ultimo caso, si antepone al desiderio di potere.

Il saggio, negli ultimi tre capitoli, porta la narrazione in tempi limitrofi ai nostri.

Se nelle monarchie è tollerabile che il Capo resti al potere a vita, nelle democrazie, differentemente, il vero problema è evitare che il Capo resti troppo al comando (p. 152).

Nel quarto capitolo si evidenziano le metodologie con cui si è tentato di arginare il problema e, infine, gli *escamotage* giuridici e politici con cui si è cercato di “aggirare” i limiti introdotti alla durata del “Capo” (i casi di Fujimori, Putin, Erdogan e Formigoni).

È il caso di Franklin Delano Roosevelt, presidente degli Stati Uniti d’America per ben quattro volte consecutive (dal 1933 al 1945). Infatti, sebbene vi fosse una prassi consuetudinaria, la regola del doppio mandato, con cui si limita la durata in carica ad un massimo di 8 anni, è stata introdotta nel 1951 con il XXII emendamento alla Costituzione.

Roosevelt è passato alla storia come uno dei migliori presidenti degli Stati Uniti. Nato in una importante famiglia della borghesia newyorkese (nella quale figurava anche l’ex presidente Theodore Roosevelt), Roosevelt si laureò in legge ad Harvard intraprendendo una brillante carriera politica. Fu un grande comunicatore ed ebbe il merito di attuare una delle più brillanti politiche economiche degli Stati Uniti, il c.d. *New Deal*.

Partendo dalle vicende di questo personaggio, si indaga, in questo capitolo, l’origine storica del limite del doppio mandato.

Probabilmente, la questione del limite alla durata del potere, risale al settimo secolo a.C. nel modello dell’antica Grecia. L’Autore evidenzia che la prima traccia sarebbe da rinvenire in un’incisione a Drero, una cittadina dorica della parte centro-orientale di Creta. Sul basamento del Tempio di Apollo Delfinio si leggerebbe «*Così piacque alla polis: dopo che uno sia stato kosmos, per dieci anni il medesimo non sia kosmos*» (p. 164), cioè nell’intento di limitare la durata della carica del magistrato più importante di Drero. Nella cultura greca, l’alternanza nelle istituzioni democratiche era uno dei principi fondamentali dello Stato.

A tal fine, nella democrazia greca, venne introdotto il “sorteggio” (il c.d. *Kleroterion*), un sistema che ambiva a garantire l’alternanza e l’imparzialità nelle cariche del potere. Il sorteggio, però, rischiava di portare al potere gli incompetenti, non basandosi, infatti, su alcun tipo di criterio meritocratico. Tali considerazioni furono il frutto delle divergenze tra Aristotele e Socrate il quale, con fermezza, definì il sorteggio “un’assoluta aberrazione” perché nessuno sceglierebbe per sorteggio il pilota di una nave o un carpentiere. Perché scegliere un politico o un amministratore così? In effetti, il sorteggio, così concepito, sembrerebbe presentare più difetti che pregi.

L’Autore, trapiantando la tematica del sorteggio nell’attuale contesto ordinamentale, compie una brillante considerazione «*In Italia abbiamo oltre diecimila cariche pubbliche, fra sindaci, ministri, parlamentari, sottosegretari, ma il sorteggio andrebbe condotto su oltre 46 milioni di cittadini, considerando il corpo elettorale. In pratica, avremmo molto probabilmente una democrazia aleatoria*» (p. 168). Nell’antica Grecia, infatti, il corpo elettorale era ridotto e, quasi tutti i cittadini, erano pronti a ricevere una carica. Insomma, tempi e contesti, totalmente differenti.

Dopo questa digressione, tornando a parlare di Roosevelt, il saggio opera una considerazione: il problema, in fin dei conti, resta il seguente: “*facta lex, inventa fraus*” (fatta la legge, trovato l’inganno) (p. 188); per quanti metodi e sistemi volti a garantire l’alternanza delle

istituzioni democratiche, prolifereranno altrettanti tentativi di aggirarli. Il potere affascina chi lo detiene, perché perderlo? Questo Roosevelt lo sapeva e, disattendendo una prassi consolidata, divenne quattro volte presidente degli Stati Uniti. Le prassi, come dimostra la storia, non bastano, ma, talvolta il potere non può essere arginato neanche con le leggi.

La carica ed il potere non voleva perderli, indubbiamente, Benito Mussolini, che insieme al re Umberto II ed Enrico De Nicola, è uno dei protagonisti degli ultimi capitoli del saggio.

Dalla dittatura all'odierno sistema costituzionale del nostro ordinamento: cosa è successo in questi cento anni?

L'analisi di questo centennio esordisce con la figura di Benito Mussolini e dalla sua insolita carica di "Duce". Nelle dittature la successione del Capo appare davvero complicata. L'Autore sostiene che nelle dittature *«il Capo è troppo più forte dell'istituzione rappresentata: anzi, il capo diventa l'istituzione per cui l'uomo diventa insostituibile»* (p. 189). Malgrado ciò, si evidenzia come Mussolini arrivò al vertice dello Stato rispettando la legge vigente (ricevette regolarmente la fiducia parlamentare con 316 voti favorevoli, 216 contrari e 7 astenuti). Molte dittature, infatti, si sono insediate nel pieno rispetto delle forme legali. Non solo Mussolini, ma anche Hitler, Atatürk, Franco, Salazar, Perón e, infine, Napoleone (p. 201).

Nel caso di Mussolini e del nostro ordinamento, il problema è tutto ciò che successe dopo.

Mussolini, asceso al potere dopo regolari elezioni, creò il Gran Consiglio del Fascismo, non solo per regolare la sua successione, ma anche per accentrare i poteri a sé. Fece emanare una serie di leggi, tra cui le c.d. leggi fascistissime, che gli consentirono di avocarsi tutti i più importanti poteri dello Stato (in sfregio alla tripartizione dei poteri di *Montesquieu*) consacrando la figura del duce, non prima di aver esautorato il Parlamento dai suoi poteri.

Ma come è stata regolata la successione nella figura di Duce? Sul mantenimento della carica di Duce si aprirono lunghi confronti e dibattiti. La qualifica di Duce era un titolo strettamente personale riservato a Mussolini, come ad esempio quello di "quadrumviro" per i capi della Marcia su Roma. Tale qualifica, dunque, non era trasmissibile (p. 208). Un nuovo Duce non poteva esistere, un altro Capo sì (come anche affermato nella rivista "Il diritto fascista" del 1940). Il problema, in concreto, non si pose. Come è noto, dopo l'armistizio del 1943, si verificò la caduta del regime fascista nella *«forma extra costituzionale del colpo di stato»*, perché *«alla formazione per opera del re, del nuovo governo, si era provveduto senza la consultazione del Gran Consiglio richiesta dalle leggi allora vigenti»* (Così, C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, 1969, p. 81); dunque, dopo un colpo di stato e un brusco ritorno ai poteri statutari del Re (p. 215), nacque la nostra Carta costituzionale. Sorgeva così l'odierna forma repubblicana del nostro Paese.

Il saggio, in conclusione: si chiede: Come può funzionare la successione di un presidente democraticamente eletto a un re? È un momento di rottura delle istituzioni, dove vengono attribuiti al presidente eletto i medesimi poteri del re (p. 221).

È questo il caso del passaggio di consegne tra re Umberto II ed Enrico De Nicola.

L'ultimo capitolo è la naturale conclusione dell'opera. L'Autore svela molti dei retroscena del travagliato passaggio dalla monarchia alla repubblica. Non sono stati momenti facili: scontri politici e divergenti volontà di intendere il futuro del Paese. Il peso della monarchia non fu un fardello di cui è stato semplice liberarsi.

Gli incontri, i dialoghi e, infine, gli scontri, hanno portato l'Assemblea costituente verso il nome di Enrico De Nicola, un fine giurista meridionale e un uomo equilibrato dall'animo liberale. Il potere del Capo andò, dunque, ad un "outsider". Spesso, come dimostra la storia, si può succedere nel potere anche inaspettatamente. Vittorio Emanuele Orlando e Benedetto Croce erano i nomi forti, non Enrico De Nicola. Tuttavia, una tale investitura non poteva essere rifiutata.

Tra i meriti di De Nicola ci fu quello di affermare la centralità del Parlamento, rispettando pienamente la carica di "Capo provvisorio dello Stato".

Il saggio, racconta molte vicende di quei tempi, ma la più interessante è quella relativa al dibattito, in sede di Assemblea costituente, riguardo alle modalità di elezione del futuro Presidente della Repubblica. La discussione si avviò il 3 settembre 1946 e già quel giorno intervenne il relatore Costantino Mortati (già autorevole giurista dell'epoca) affermando «*I poteri del capo dello Stato sono appunto perciò strettamente legati alla procedura della sua nomina. Quella plebiscitaria gli darebbe un prestigio assai forte di fronte alle Camere; d'altra parte, deferire la nomina del Capo dello Stato alla Camera o alle Camere riunite non pare opportuno, in quanto scenderebbe l'autorità del capo dello Stato, che deve essere l'arbitro dei conflitti fra governo e camera*» (p. 243). Il dibattito continuò in questi termini, vedendo una contrapposizione tra i fautori del voto diretto popolare e coloro che erano a favore dell'elezione da parte delle Camere. Come è andata a finire è fatto noto. La nascita di una democrazia si compone di dibattiti e confronti. De Nicola, dal canto suo, sapeva del suo ruolo di transizione, ma, malgrado ciò, ottenne anche il passaggio da Capo dello Stato a Presidente della Repubblica, diventando il 1° gennaio 1948 il primo Presidente della Repubblica Italiana.

Il potere, poi, svanì in favore di Einaudi e De Nicola tornò alla sua vita di tutti i giorni. Nelle democrazie tutto ha un inizio e una fine.

Cosa lascia quest'opera al lettore?

Le storie di personaggi dall'indubbio carisma, ma soprattutto una lucida analisi sulle varie sfumature della successione in luoghi e forme di Stato totalmente differenti. Gli interessanti aneddoti storici, le puntuali riflessioni giuridiche e, soprattutto, la ricchissima bibliografia, rendono il saggio non solo stimolante e piacevole per gli appassionati di storia, ma anche un fondamentale strumento di riflessione giuridica su millenni di "successioni nel potere".

In conclusione, parafrasando una riflessione dell'Autore (p. 31), bisogna evidenziare che l'eterno problema della successione, non vale soltanto per re, imperatori, papi e dittatori, ma anche per l'amministratore di condominio o l'allenatore di una squadra di calcio, il direttore di un ufficio o il sindaco di un piccolo paese.

La successione è un problema primordiale della natura umana, probabilmente, non risolvibile. Il potere è la sua linfa e, non sempre, segue logiche volte a perseguire il bene della collettività.

Gianluca Briganti