

Introduzione /

Introduction

RONALD CAR

Presentando il primo numero del nostro Giornale, nato sotto la direzione di Roberto Martucci e Luigi Lacché venticinque anni fa, affermammo «l'insufficienza dei luoghi e dei momenti deputati alla discussione scientifica del fenomeno costituzionale *sub specie historiae*». Ci eravamo impegnati ad indagare il suo vasto patrimonio con uno sguardo interdisciplinare e comparato e negli anni abbiamo cercato di mantenere la parola aprendo le pagine del Giornale al confronto tra le diverse esperienze e modelli, ricostruendo la rete di congiunzioni che avevano determinato le traiettorie del costituzionalismo moderno, nelle sue continuità come anche nei momenti di rottura e di cambi di paradigma. Avevamo decostruito le narrazioni nazionali, rintracciando i momenti di dialogo, di scambio, rigetto o emulazione, più o meno espliciti e consapevoli. Con il medesimo spirito presentiamo ora il numero monografico dedicato al tema del 'governo forte', dunque della costruzione e della legittimazione del potere esecutivo nel Novecento. Per riflettere su

questo grande tema in chiave storico-comparata, abbiamo invitato gli autori a rivolgere lo sguardo ad alcune delle esperienze che ci sono apparse più significative e ai dibattiti che ne sono scaturiti in una serie di paesi: in Italia, Francia, Germania, Austria, Spagna, Regno Unito, nei paesi scandinavi e negli Stati Uniti d'America.

Nella sua opera intitolata provocatoriamente *Against Constitutionalism*, Martin Loughlin osservava che se il costituzionalismo era stato concepito come un insieme di garanzie istituzionali per limitare il governo, non può esimersi dalla critica di riflettere i valori di un'epoca superata. Non viviamo più in un mondo di governi limitati: almeno dallo scoppio della Grande Guerra, non vi è stato più un ambito della vita dei cittadini non toccato dalla sempre più robusta mano del governo. Abbiamo quindi deciso di porre l'accento della nostra indagine comparata su due momenti di svolta che non a caso coincidono con le due guerre mondiali e i loro delicati dopoguerra: infatti, ambedue avevano stravolto non

solo le società che vi furono trascinate, ma anche le prospettive che avevano caratterizzato il pensiero costituzionale durante le fasi precedenti.

Le mobilitazioni totali del 1914 e 1939 non esprimevano che il risvolto bellico della modernizzazione complessiva, che con l'industrializzazione, la urbanizzazione e la costruzione dei vasti imperi coloniali aveva già fortemente eroso le forme della vita sociale sulle quali poggiavano le costruzioni costituzionali del secondo Ottocento. Agli occhi dei testimoni del tardo vittorianesimo, della *Belle Époque* e dell'*Austria Felix*, le assemblee parlamentari apparivano come le protagoniste indiscusse della vita politica. Ma vi fu anche chi, come Leonard T. Hobhouse, già nel 1904 chiedeva in *Democracy and Reaction* se «il governo popolare, a causa dell'influenza della stampa e della tribuna, non comporti necessariamente un ottundimento della sensibilità morale, un indebolimento e una volgarizzazione degli ideali nazionali, un'inclinazione alla retorica e ai miseri sofismi per mascherare la realtà del brutale dominio della ricchezza». Proprio quando i Legislativi sembravano faticosamente giunti alle soglie della loro piena affermazione, grazie all'introduzione del suffragio universale maschile (e in pochi casi anche femminile), dell'istruzione generale obbligatoria, della diffusione della stampa e delle associazioni politiche e di un complessivo incremento della cultura democratica, si videro improvvisamente spazzati via dallo "spirito del 1914". Per di più, come sottolinea Luigi Lacché, non bisogna dimenticare che tali Legislativi operavano pur sempre entro la cornice ottocentesca dall'*«imprinting monarchico»* in cui «il potere esecutivo appartiene originariamente al capo dello Stato».

Pertanto, i meccanismi di responsabilità politica dei governi erano caratterizzati da una generale «mancanza di una disciplina specifica e di una reale efficacia» ed erano tuttora intrecciati con una prospettiva giuridica di responsabilità per *impeachment*, intesa però più come «una risorsa "comunicativa" che serve a rassicurare l'opinione pubblica».

Come ci ricordano diversi contributi che qui presentiamo, l'emancipazione degli Esecutivi novecenteschi dall'influenza e dal controllo (non sempre efficace) dei parlamenti, aveva esordito sottotraccia, presentandosi come non altro che una temporanea eccezione alla regola; al contempo si celava prudentemente anche la portata dei nuovi poteri. Così Emilien Quinart ci parla della *emancipation informelle* dell'esecutivo della Terza Repubblica Francese che fino al 1940 si mantenne formalmente entro il quadro delle leggi costituzionali del 1875. La Terza Repubblica, cui, come ci ricorda Marco Olivetti, Robert Redslob dedicherà forti critiche nel suo classico *Le régime parlementaire*. Diederick Slijkerman ci descrive come il governo del Regno Unito disponesse dall'agosto del 1914 del *Defence of the Realm Act* (DORA), che lo autorizzava a compiere qualsiasi azione reputasse necessaria in qualsivoglia ambito. Eppure, per non urtare l'opinione pubblica, si preferì ricorrere a mezzi indiretti e – come afferma l'autore – ad «approcci situazionali». Francesco Serpico ci ricorda inoltre come sul finire dell'emergenza bellica, Giovanni Giolitti nell'accedere al governo per la quinta volta nel 1920 si fosse assunto l'incarico di esaminare «questo fatto dell'essersi introdotto gradatamente, poco alla volta, questa consuetudine che il potere esecutivo invada il potere legislativo». Ma anche sotto una

forma di governo presidenziale come quella statunitense, ci rammenta Cristina Bon, un presidente in cerca di *leadership* come Woodrow Wilson non osò sfidare apertamente il delicato sistema di *checks and balances* costituzionali, ma preferì il ruolo di un «wise acrobat».

Saranno invece gli anni del primo dopoguerra a generare in un numero crescente di paesi le formulazioni di valenza costituzionale improntate ad un'aperta rivendicazione di governi forti. Anche in un paese che aveva evitato il coinvolgimento nella Grande Guerra come la Spagna, ci illustra Ignacio Fernández Sarasola, la dittatura di Primo de Rivera, che nel 1923 aveva sospeso ma non abolito la costituzione del 1876, nel 1929 promosse invece l'*Anteproyecto de Constitución de la Monarquía española* che denunciava il dominio del Parlamento sull'esecutivo in nome di un'unitaria sovranità dello stato. La medesima identificazione tra l'unità politica dello stato e la pienezza della libertà d'azione del governo la ritroviamo nell'Italia fascista dove, come ricostruisce Marco Fioravanti, la legge n. 100 del 1926 innalzava l'Esecutivo a «interprete delle "supreme esigenze di vita e di funzionamento dello Stato"». Con ben maggior spessore, nel 1931 Costantino Mortati si scostò dalla ricerca «generica e forse financo fumosa – del principio di unità politica» (come ci ricorda Massimiliano Gregorio), per incentrarsi sulla «funzione di governo», intesa come «funzione specifica di attuazione diretta dei fini dello Stato».

Anche nell'Europa germanofona si consumò alla fine degli anni Venti il passaggio cruciale, prima teorico poi effettivo, verso uno stato propriamente "unitario", il cui Esecutivo plebiscitario avrebbe dovuto

esprimere appieno la «coscienza del popolo», come ci racconta Sara Lagi a proposito della revisione della costituzione austriaca del 1929. I sostenitori della virata presidenzialista in Austria giustificavano tale scelta invocando l'esempio weimariano del dualismo presidente-parlamento, che a loro dire rimetteva al centro della vita politica il popolo al posto dei partiti. Ma proprio i governi presidenziali varati in Germania dal settembre 1930 dimostreranno, come notò all'epoca Ernst Fraenkel, che al Presidente del Reich veniva «assegnata la capacità mistica di fornire un'interpretazione unitaria della volontà della nazione anche per questioni sulle quali il popolo è in realtà diviso tra campi contrapposti», per cui «l'autorità del Presidente dovrebbe essere il pretesto per affermare la finzione che la volontà del governo rispecchia le intenzioni dell'intera nazione». Come ci racconta Dag Michalsen, le voci che invocavano dei forti governi antiparlamentari si moltiplicarono anche nei paesi nordici, specialmente in Svezia, ma a differenza dell'Italia o Germania, non trovarono un sostegno comparabile presso l'opinione pubblica.

L'impossibilità di erigere dei governi parlamentari stabili dovuta alla profonda spaccatura tra i partiti caratterizzò anche il secondo dopoguerra, segnando il destino della Quarta Repubblica Francese. Come ricostruisce Gabriele Maestri, nel 1958 de Gaulle riaprì il processo costituente con l'intento di far derivare il potere esecutivo da un «chef de l'État, placé au-dessus des partis». Nello scenario della Repubblica italiana, infine, a fronte della scarna disciplina che il testo costituzionale dedica al tema del governo, come nota Giovanni Di Cosimo, una «ideologia istituzionale della centralità del Parlamento» si trova a con-

vivere, in modo contraddittorio, con una prassi che dall'ottava legislatura delinea «in maniera sempre più netta la prevalenza del Governo».

Il quadro complessivo che emerge dal nostro numero monografico ci induce a riflettere su uno degli aspetti chiave del costituzionalismo, ossia la divisione dei poteri. Il ventesimo secolo si era aperto all'insegna delle tendenze legislativo-centriche, in particolare negli ambienti democratico-progressisti. La Grande Guerra e le crisi del dopoguerra hanno rovesciato il quadro inaugurando invece un lungo dominio dell'esecutivo. Di fronte ad un dato storico del genere, siamo proprio certi di poter semplicemente liquidare come obsoleto il monito di Hegel che «cercare di dividere i poteri dello stato è come cercare di dividere le acque»? Lasciamo ai nostri lettori la risposta.

Introducing the first issue of our Journal, born under the direction of Roberto Martucci and Luigi Lacché twenty-five years ago, we affirmed «the insufficiency of the places and moments dedicated to the scientific discussion of the constitutional phenomenon *sub specie historiae*». We had committed ourselves to investigating its vast heritage from an interdisciplinary and comparative perspective and over the years we have striven to maintain our commitment by opening the pages of the Journal to the comparison between the different experiences and models, reconstructing the network of conjunctions that had determined the trajectories, continuities as

well as moments of rupture and paradigm shifts of modern constitutionalism. We had deconstructed national narratives, traced moments of dialogue, exchange, rejection, or emulation, more or less explicit and conscious. In the same spirit, we now present the monographic issue dedicated to the theme of 'strong government', that is, the construction and legitimization of executive power in the twentieth century. To reflect on this major theme from a historical-comparative perspective, we have invited the authors to look at some of the experiences that seemed most significant and the resulting debates in a number of countries: Italy, France, Germany, Austria, Spain, the United Kingdom, Scandinavian countries, and the United States of America.

In his work provocatively titled *Against Constitutionalism*, Martin Loughlin observed that if constitutionalism had been conceived as a set of institutional safeguards to limit government, it cannot avoid the criticism of reflecting the values of a bygone era. We no longer live in a world of limited governments: at least since the outbreak of the Great War, there has no longer been an area of citizens' lives untouched by the increasingly robust hand of government. We have therefore decided to place the emphasis of our comparative investigation on two turning points that not by chance coincide with the two world wars and their delicate post-war periods: in fact, both had unsettled not only the societies that were dragged into them, but also the perspectives that had characterized the constitutional thought during the previous phases.

The mass mobilizations of 1914 and 1939 merely expressed the wartime side of the overall modernization, which, through

the industrialization, urbanization, and the construction of vast colonial empires, had already severely eroded the forms of social life on which the constitutional constructions of the late nineteenth century were based. In the eyes of the witnesses of late Victorianism, the *Belle Époque*, and *Austria Felix*, parliamentary assemblies appeared to be the undisputed protagonists of political life. But there were also those, like Leonard T. Hobhouse, who as early as 1904 asked in *Democracy and Reaction* whether «popular government, through the influence of the press and the tribune, does not necessarily involve a dulling of moral sensibility, a weakening and vulgarization of national ideals, a propensity to rhetoric and paltry sophistries to mask the reality of the brutal rule of wealth». Just when the Legislatures seemed to have laboriously reached the threshold of their full affirmation, thanks to the introduction of universal male suffrage (and female, in a few cases), compulsory general education, the spread of the press and political associations, and an overall increase in democratic culture, they suddenly found themselves swept away by the “spirit of 1914”. Furthermore, as Luigi Lacché underlines, it must not be forgotten that these Legislatures still operated within the nineteenth-century framework of «monarchical imprinting» in which «the executive power originally belongs to the head of state». Therefore, the mechanisms of political accountability of the governments were characterized by a general «lack of specific discipline and real effectiveness» and were still intertwined with a legal perspective of accountability through impeachment, which, however, was understood more as «a “communicative” resource that serves to reassure the public opinion».

As several contributions we present here remind us, the emancipation of the twentieth-century Executives from the influence and the (not always effective) control of parliaments had begun quietly, presenting itself as nothing more than a temporary exception to the rule; at the same time, the scope of the new powers was also prudently concealed. Thus, Emilien Quinart speaks about the *émancipation informelle* of the executive of the Third French Republic, which until 1940 formally remained within the framework of the constitutional laws of 1875. The Third Republic, to which, as Marco Olivetti reminds us, Robert Redslob will dedicate strong criticism in his classic *Le régime parlementaire*. Diederick Slijkerman tells us that the United Kingdom Government had at its disposal the Defence of the Realm Act (DORA) since August 1914, which authorised to take any action it deemed necessary in any area. Yet, in order not to offend the public opinion, it preferred to resort to indirect means and –as the author states – to «situational approaches». Francesco Serpico reminds us that at the end of the war emergency, Giovanni Giolitti, upon entering government for the fifth time in 1920, took on the task of examining «this fact of gradually introducing, little by little, this custom of the executive power invading the legislative power». But even under a presidential form of government like the one in the USA, Cristina Bon reminds us, a leadership-seeking president like Woodrow Wilson did not dare openly challenge the delicate system of constitutional checks and balances, but preferred the role of a «wise acrobat».

Conversely, the post-war years generated in a growing number of countries constitutional formulations marked by an open

demand for strong governments. Ignacio Fernández Sarasola describes how even in a country that had avoided the involvement in the Great War like Spain, the dictatorship of Primo de Rivera, that in 1923 had suspended but not abolished the 1876 constitution, decided in 1929 to promote the *Anteproyecto de Constitución de la Monarquía española*, which denounced Parliament's domination of the executive in the name of a unified state sovereignty. The same identification between the political unity of the state and the fullness of the government's freedom of action can be found in Fascist Italy where, as Marco Fioravanti reconstructs, the law n. 100 of 1926 elevated the Executive to «an interpreter of the "supreme needs of the life and functioning of the State"». With much greater depth, in 1931 Costantino Mortati moved away from the «generic and perhaps even vague – search for the principle of political unity» (as Massimiliano Gregorio reminds us), to focus on the «function of government», understood as the «specific function of directly implementing the aims of the State».

The crucial transition towards a properly "unitary" state, whose plebiscitary Executive was supposed to fully express the «awareness of the people», took place, first in theory and then in practice, in the German-speaking Europe as well at the end of the 1920s, as Sara Lagi recounts about the revision of the Austrian constitution of 1929. The supporters of the presidentialist turn in Austria justified their choice by invoking the Weimar example of the presidential-parliamentary dualism, which they argued put the people back at the center of the political life in place of parties. But the presidential governments introduced in Germany from September 1930 demon-

strated, as Ernst Fraenkel noted at the time, that the President of the Reich was «assigned the mystical ability to provide a unified interpretation of the will of the nation even for issues on which the people are in reality divided between opposing camps», thus turning «the authority of the President into a pretext to assert the fiction that the will of the government mirrors the intentions of the entire nation». As Dag Michalsen tells us, voices calling for strong, anti-parliamentary governments also multiplied in the Nordic countries, especially in Sweden, but unlike in Italy or Germany, they did not find comparable support among public opinion.

The impossibility of erecting stable parliamentary governments due to the deep rift between the parties characterized also the post-World War II period, thus marking the fate of the French Fourth Republic. As Gabriele Maestri reconstructs, in 1958 de Gaulle reopened the constituent process with the aim of deriving the executive power from a «chef de l'État, placé au-dessus des partis». Finally, in the context of the Italian Republic, as explained by Giovanni Di Cosimo, given the limited discipline that the constitutional text devotes to the issue of government, an «institutional ideology of the centrality of the Parliament» finds itself coexisting, contradictorily, with a practice that has outlined «increasingly clearly the prevalence of the government» since the eighth legislature.

The overall picture that emerges from our monograph prompts us to reflect on one of the key aspects of constitutionalism: the separation of powers. The twentieth century began under the banner of legislative-centric tendencies, particularly in progressive-democratic circles. The Great

War and the postwar crises overturned this framework, ushering in a long reign of the executive branch. Faced with such a historical fact, are we truly confident we can simply dismiss as obsolete Hegel's warning that «trying to divide the powers of the state is like trying to part waters»? We leave the answer to our readers.