

E pluribus unum. La vocazione all'unità e la ricerca di un governo forte: le risposte alla crisi del parlamentarismo nel primo dopoguerra

MASSIMILIANO GREGORIO

1. Introduzione

Quando Costantino Mortati nel 1944 chiede di iscriversi alla Democrazia Cristiana, riceve una prima lettera di rifiuto – vergata da Mario Scelba (sic!) – motivata con la sua presunta compromissione col regime fascista¹. A metterlo in cattiva luce di fronte alla neonata classe dirigente italiana era soprattutto il suo saggio del 1931, nel quale Mortati aveva coniato la fortunata espressione di «Regime del Capo del Governo»². La missiva di replica che egli inviò al Consiglio del partito servì a ribadire naturalmente la propria fede democratica, ma senza alcuna concessione a ripensamenti o cedimenti teorici. La replica del grande costituzionalista – interamente dipanata sul filo della riflessione dottrinale – merita di essere letta con attenzione. Pur rivendicando l'eterodossia teorica di molte sue riflessioni rispetto alla dottrina fascista (con puntuali riferimenti alle proprie opere), egli non nascose affatto di ritenere alcuni prov-

vedimenti costituzionali adottati dal passato regime come «rispondenti ad esigenze proprie dei tempi nuovi, in quanto costituenti il risultato di un'esperienza in via di accoglimento in tutti gli Stati moderni, e quindi destinati a durare oltre la fine del regime stesso». Mortati si riferiva proprio al saggio del 1931 e al tema della necessità di costruire un esecutivo forte ed autorevole, ribadendo candidamente di non aver affatto abbandonato quella convinzione. Con la sensibilità storica che gli era propria, il giurista calabrese non si limitò dunque a ribadire la coerenza e l'onestà intellettuale del proprio percorso; ma lo collocò nel suo preciso contesto di riferimento, che era palesemente quello della riflessione giuspubblicistica europea tra le due guerre. Vi è da dire che la coerenza di Mortati trovò ulteriore conferma nel suo robusto apporto ai lavori dell'Assemblea costituente. Nell'illustrare alla Seconda sottocommissione la sua relazione sul potere legislativo, infatti, richiamò l'attenzione dei colleghi sulla necessità di un rapporto equilibrato tra que-

sto e l'esecutivo, proponendo di correggere la forma di governo parlamentare in senso direttoriale, attraverso la determinazione di una durata minima dell'esecutivo – due anni era la proposta iniziale del relatore – per venire incontro «all'esigenza preminente dei regimi democratici moderni di dare forza, stabilità e autorità al potere esecutivo, perché la instabilità dei Governi è il danno peggiore che possano lamentare i vari paesi, in quanto ne deriva l'impossibilità di seguire una linea logica, di svolgere un programma coerente che risponda alle esigenze del Paese; e quindi il discredito della democrazia»³. Neppure nel secondo Novecento, quindi, l'esigenza di rafforzare gli esecutivi – e soprattutto dare loro stabilità – era scomparsa, come dimostra peraltro l'emblematica vicenda francese della sostituzione della Carta del 1946 con quella gollista e semipresidenziale del 1958. Si può dire, tuttavia, che le costituzioni del secondo dopoguerra riuscirono a disinnescare quanto meno le più perigliose conseguenze del problema, soprattutto quella esiziale sottolineata da Mortati, ossia il discredito verso l'idea generale di democrazia. Lo fecero cercando di predisporre forme di governo capaci di garantire – con maggiore o minore fortuna – l'efficienza decisionale, ma soprattutto offrendo ai poteri dello Stato una cornice costituzionale ben più solida, ancorata ai presupposti fondamentali della inviolabilità dei diritti e della protezione della dignità umana. In altre parole, i costituenti europei del secondo Novecento mostrarono di aver fatto tesoro degli errori di quel passato primo-novecentesco che le pagine seguenti si propongono di indagare.

2. *Grande guerra e democratizzazione: il momento costituente del primo Novecento*

Aveva ragione Paolo Grossi quando, inforcata gli occhiali dello storico del diritto (per usare una metafora a lui cara), rovesciava l'affascinante tesi di Hobsbawm⁴ sulla brevità del secolo XX, sottolineando come la crisi delle categorie concettuali ottocentesche – l'antropologia giuridica avrebbe detto – andasse collocata saldamente nell'ultimo ventennio del secolo XIX⁵. Ma non aveva neppure tutti i torti lo storico britannico a individuare nella Prima guerra mondiale uno spartiacque di primaria rilevanza. Se guardiamo alla questione dalla prospettiva della storia costituzionale, infatti, quell'evento segna indiscutibilmente un prima e un dopo. La «inutile strage» – per usare le parole dell'allora pontefice Benedetto XV – segnò un mutamento irreversibile nella stessa psicologia di massa. Il progresso della tecnica e la marcata meccanicizzazione della guerra non determinarono soltanto la moltiplicazione parossistica della sua capacità distruttiva⁶, ma cambiarono radicalmente anche il ruolo stesso del soldato. Non più attivo protagonista che, nell'agone della battaglia, poteva distinguersi dando prova di abilità e coraggio, il nuovo milite novecentesco doveva essere al contrario un soggetto passivo e manipolabile, al quale venivano richieste essenzialmente due qualità: la capacità di adeguarsi alle disumane condizioni della vita di trincea e la disponibilità ad interpretare ripetitivamente e supinamente il proprio ruolo di carne da cannone⁷. C'è un evidente parallelismo tra questa nuova idea di soldato e l'operaio della fabbrica fordista. La Grande guerra, dunque, non rappresentò soltanto il primo grande evento di massa della storia euro-

pea, ma contribuì soprattutto a forgiare una determinata idea di massa, un determinato tipo sociale di uomo-massa. E se possiamo concordare con Emilio Gentile quando afferma che «per molti giovani» la guerra rappresentò la «iniziazione alla politica»⁸, ben si possono comprendere gli auspici sotto i quali nacque la politica di massa nel primo dopoguerra e le ragioni per cui essa continuò per molti anni a sposarsi con la pratica della violenza, l'abitudine alla quale va considerata certamente come l'ennesimo terribile lascito del primo conflitto mondiale⁹.

Al netto delle interpretazioni che se ne possono dare, tuttavia, l'affermazione di una massiccia partecipazione politica popolare derivava da una verità che era rimasta ben impressa nell'immaginario collettivo: ossia che erano state proprio le masse popolari europee a svolgere il ruolo di protagoniste indiscusse del conflitto. Il loro coraggio e la loro abnegazione avevano permesso agli Stati dell'Intesa di prevalere, e fu nonostante il loro eroico sacrificio, che gli Imperi centrali ne uscirono sconfitti. Non era dunque immaginabile che questi nuovi protagonisti accettassero – finita la guerra – di tornarsene dietro le quinte della storia. Nei paesi usciti sconfitti e magari anche smembrati dal conflitto, la palingenesi post-bellica condusse, come è noto, alle prime costituzioni democratiche del secolo XX (Weimar 1919, Austria 1920, Cecoslovacchia 1920), ma l'esigenza di democratizzare gli ordinamenti non fu meno avvertita nei paesi usciti vittoriosi, come l'Italia. Fiorirono le associazioni combattentistiche, il sindacalismo ricevette nuova linfa, i partiti di massa già esistenti ingrossarono le proprie fila e altri, nuovissimi, videro la luce. Disciolti gli eserciti schie-

rati a difesa delle patrie nazionali, le masse popolari si raggrupparono attorno ad una miriade di piccole patrie politiche. L'esigenza di riconoscere cittadinanza a questo nuovo protagonismo fu la cifra autentica del primo dopoguerra ma, per raggiungere quell'obiettivo, occorreva rimettere in discussione gli assetti costituzionali esistenti. Era stata del resto l'autorevolissima voce di Max Weber a indicare con forza l'esistenza di un legame tra le tradizioni costituzionali dei paesi belligeranti e la loro capacità di sopportare le difficoltà del conflitto¹⁰. L'esistenza di una diretta e intima connessione tra guerra e riforme costituzionali divenne, del resto, un tema ricorrente anche nel nostro paese. Esso finì per campeggiare sin dal titolo nella prolusione che Francesco Ruffini tenne a Torino nel 1919¹¹, mentre nel 1921 Giovanni Salemi, in un suo saggio, non solo dava per assodata l'epifania di un nuovo diritto pubblico «venuto fuori come una risultante della guerra innovatrice», ma stabiliva addirittura un nuovo nesso logico. Poiché la guerra – argomentava lo studioso – «ebbe per alta idealità la democrazia così anch'esso [ossia il nuovo diritto pubblico] ha dovuto accogliere forme più popolari di governo e rendere giustizia al popolo stesso»¹². Che lo scopo della guerra fosse effettivamente la democrazia è certo una considerazione opinabile (figlia però della diffusa retorica che voleva la contrapposizione tra Imperi Centrali e Intesa corrispondere a quella tra conservatorismo autoritario e democrazie liberali); ma che la primaria eredità del conflitto fosse una ineluttabile vocazione alla democrazia era convinzione larghissimamente diffusa, se lo stesso Weber, criticando la vacuità delle discussioni in patria sulle idealità della guerra, si limitava a notare: «A me pare che

il nostro compito in patria sia soprattutto quello di curare che i soldati, quando tornano, trovino bella e pronta la possibilità di ricostruire a nuovo, con la scheda alla mano e per mezzo dei rappresentanti eletti da loro, quella Germania di cui hanno salvato l'esistenza»¹³. L'idea della necessità della democrazia penetrò dunque anche nel profondo della cultura liberale¹⁴, seguendo un percorso che, a ben vedere, aveva anni prima inaugurato Alexis de Tocqueville¹⁵, stabilendone anche le due coordinate principali: la descrizione della democrazia come tappa necessaria del percorso di civilizzazione e, in seconda battuta, lo sforzo di dimostrarne la compatibilità con la tradizionale forma di governo parlamentare, allo scopo di disinnescarne le potenziali interpretazioni radicali.

3. *Democrazia di massa e parlamentarismo tra Weimar e Vienna*

Ma era davvero possibile coniugare la democrazia di massa novecentesca (e soprattutto il suo esasperato pluralismo politico e sociale) con la tradizione parlamentare che aveva costituito il principale strumento evolutivo dello Stato di diritto liberale? O per meglio dire: poteva la prima estrinsecarsi pienamente attraverso la seconda? Le risposte che giunsero dalla dottrina costituzionalistica nel primo dopoguerra – varie e diversissime tra loro – si articolavano in un ventaglio di soluzioni collocabili però in un segmento ben delimitato dai due classici estremi incarnati dalla dialettica Kelsen vs. Schmitt, ossia Vienna vs. Weimar.

La risposta kelseniana alla nostra domanda è, come noto, ampiamente positiva.

Il campione del positivismo giuridico elaborò un'idea di democrazia decisamente coerente con la sua ancor più celebre *Reine Rechtslehre*, poiché alla base di entrambe pose un presupposto di partenza analogo, che potremmo identificare nel principio cardine rappresentato dal «relativismo dei valori, vera idea centrale del pensiero del grande giurista austriaco», nonché «base comune della sua idea del diritto e di quella della politica, che sta all'origine del privilegio dal lui accordato alla 'forma' nell'analisi e nella definizione dell'uno e dell'altro concetto»¹⁶. E mai quanto in questo caso, il privilegio dato alla forma si traduce in una drastica negazione di fondazioni di legittimità sostanziali. Ciò che caratterizza la norma giuridica – e la distingue ad esempio dalla norma morale – secondo Hans Kelsen, non è affatto il suo contenuto. Perché «ogni qualsiasi contenuto può essere diritto: non vi è nessun comportamento umano che, come tale, in forza del suo contenuto, non possa diventare contenuto di una norma giuridica»¹⁷. Quanto conferisce validità ad una norma giuridica – secondo la celeberrima *Stufenbautheorie* – è la sua rispondenza o meno alle prescrizioni della norma gerarchicamente superiore e, in particolare, alle due prescrizioni relative al *chi* è autorizzato ad adottare la norma inferiore e al *come* quest'ultima debba essere posta in essere. Parallelamente, anche la concezione kelseniana della democrazia muoveva da un presupposto analogo. Essa non risultava infatti tale in virtù di un suo specifico contenuto di valore. Anzi: ciò che ne caratterizzava l'essenza era precisamente la condizione opposta. «Questo» affermava il grande giurista «è il vero significato di quel sistema politico che noi chiamiamo democrazia e che è lecito contrapporre all'asso-

lutismo politico, per il solo motivo che è l'espressione del *relativismo politico*»¹⁸. Ed è proprio all'esemplificazione di questo concetto che Kelsen affida la chiosa di *Von Wesen und Wert der Demokratie*, prendendo a prestito niente di meno che l'episodio biblico del giudizio di Gesù di fronte a Ponzio Pilato. Nella scelta di quest'ultimo di affidare al popolo la decisione sulla libertà di Gesù, Kelsen vede il riflesso di una civiltà avvezza «a pensare democraticamente». Ma è dietro all'ovvia obiezione, che l'autore cela il suo monito. Egli è consapevole, infatti, che l'esempio da lui portato sembrerebbe deporre contro e non a favore della democrazia; e si dichiara disposto ad accettare l'obiezione, ma a patto «che chi crede nella sua propria verità politica, che se occorre dev'essere fatta trionfare con la violenza e con il sangue, sia altrettanto sicuro della sua verità come lo era il Figlio di Dio»¹⁹. In questo passo l'efficacia della prosa kelseniana e il suo rigore argomentativo convivono potentemente con quel senso di indefinita precarietà al quale proprio il relativismo valoriale dell'autore condanna sovente il lettore. È un pensiero rarefatto quello di Kelsen, che si distingue più per quanto tolga che per quanto aggiunga. Ad esempio, nella sua teoria positivista del diritto non scompare solo lo Stato (menomato della sua autonoma soggettività perché identificato col – e quindi ridotto al – proprio ordinamento giuridico), ma la stessa costituzione positiva viene confinata «in uno spazio molto angusto»²⁰ delimitato, da un lato, dall'artificio logico della *Grundnorm* che le sottrae il primato gerarchico e, dall'altro, dalla legislazione ordinaria rispetto alla quale la costituzione finisce per svolgere un ruolo meramente servente (essendo essenzialmente chia-

mata a porne le condizioni di validità). Ma allo stesso modo, anche la teoria kelseniana della democrazia si contraddistingue per la sua capacità di sottrazione. Viene eliminato ogni contenuto di valore, si è detto; ma viene eliminato anche il presupposto logico che – da Rousseau in avanti – aveva sorretto la riflessione democratica: scomparire cioè il popolo. Kelsen non ha mai avuto dubbi in proposito. Sin dal suo primo importante lavoro, gli *Hauptprobleme* del 1911, ha mostrato di avere le idee chiarissime: «non esiste alcun interesse generale» (*Gesamtinteresse*) – egli afferma – «ma sempre e solo interessi parziali» (*Gruppeninteressen*)²¹. «L'unità del popolo» – affermerà pochi anni dopo – «non è in buon parte che un postulato politico-morale»²². Muovendo da queste premesse, la distinzione tra democrazia ed autocrazia non poteva quindi che giocare sul piano – ancora una volta formale – della produzione dell'ordinamento giuridico. Un ordinamento è democratico nella misura in cui ai sudditi del medesimo è consentito di partecipare alla sua produzione. È solo attraverso la ricostruzione di questi passaggi logici che si può comprendere l'approdo kelseniano alla democrazia parlamentare. La teoria democratica di Kelsen è costruita infatti sulla libertà individuale («è dal concetto di libertà che si deve dedurre il principio di maggioranza e non già – come avviene comunemente – dall'idea di eguaglianza»²³) ed è solo nello spazio del Parlamento, di un Parlamento eletto liberamente con il metodo proporzionale, che è possibile garantire i diritti delle minoranze. La democrazia politica kelseniana «è dunque parlamentare, rappresentativa, fondata sulla eguaglianza politica, sul rispetto della minoranza e sul principio di maggioranza»²⁴. In definitiva si sostanzia

nell'esistenza di quelle precondizioni che consentono astrattamente ad ogni forza politica di realizzare i propri programmi e si estrinseca nell'unica procedura utile al raggiungimento di questo obiettivo: vale a dire il compromesso.

Per Kelsen, quindi, l'unico luogo preposto ad ospitare la democrazia è il Parlamento. Per il suo alter ego, Carl Schmitt, la relazione tra parlamentarismo e democrazia si pone in termini diametralmente opposti. Nella premessa che egli scrive alla seconda edizione de *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo*, lo afferma in maniera decisamente *tranchant*: «La fiducia nel parlamentarismo, in un *government by discussion*, è propria del pensiero del liberalismo. Essa non appartiene alla democrazia»²⁵. In fondo Schmitt muoveva da una consapevolezza condivisa anche con Hans Kelsen: quella di vivere un'età di passaggio nella quale le vecchie categorie concettuali *rechtsstaatlich* (e, con loro, la corrispondente forma politica ottocentesca) andavano ripensate e anzi sostituite con altre, che risultassero adeguate alla comprensione del nuovo Stato novecentesco e delle costituzioni democratiche che esso andava esprimendo. Ma la possibilità che il meccanismo parlamentare, con le sue dinamiche e i suoi presupposti di fondo, risultasse adeguato allo scopo era, per Schmitt, sostanzialmente nulla. Tra le manifestazioni più clamorose della transizione otto-novecentesca egli ne sottolineava soprattutto una: ossia il venir meno del presupposto fondante del *Rechtsstaat*, cioè il «fondamentale dualismo di Stato e società»²⁶. Le società di massa novecentesche, plurali e conflittuali, spingevano invece verso il sostanziale annullamento della distanza pretendendo di auto-orga-

nizzarsi in Stato. Ma «se la società stessa si organizza in Stato», dice Schmitt, «Stato e società devono essere fundamentalmente identici, cosicché tutti i problemi sociali ed economici diventano immediatamente problemi statali»²⁷. Il che produceva due conseguenze complementari: da un lato si ampliava a dismisura il novero dei compiti dello Stato, giacché non esisteva più nulla di cui questo non fosse chiamato ad occuparsi; ma, al tempo stesso, nel momento in cui quella società plurale e conflittuale trasportava tutto il coacervo di interessi peculiari di cui era portatrice dentro le istituzioni statuali, finiva per distorcere proprio il ruolo del Parlamento. Con il passaggio dallo «Stato neutrale del liberale secolo XIX allo Stato totale dell'identità di Stato e società»²⁸, concludeva infatti Schmitt, i partiti politici avevano ormai conquistato il Parlamento, trasformandolo «da teatro di una discussione libera e costruttiva dei liberi rappresentanti del popolo [...] in teatro di una divisione pluralistica delle forze sociali organizzate»²⁹. L'avvento della democrazia di massa aveva dunque svuotato di senso il ruolo e la funzione del Parlamento. «I partiti (che, stando al testo della costituzione scritta, neppure esistono) oggi non si affrontano più in una discussione di opinioni, bensì in quanto gruppi di potere sociali o economici, calcolano i vicendevoli interessi e possibilità di potere e, su questo fondamento fattuale, concludono transazioni e coalizioni»³⁰. Sullo sfondo della riflessione schmittiana si staglia, chiarissimo, il caos politico e l'instabilità tipica della Repubblica di Weimar. Ma faremmo un torto alla complessità del pensiero del nostro autore se ritenessimo le sue tesi come una immediata e contingente reazione al faticoso ingranare del neonato *Parteienstaat*

tedesco. Il nucleo delle riflessioni appena ricordate, Schmitt lo aveva messo a fuoco sin dai primi scritti, quelli anteriori alla Prima guerra mondiale. Soprattutto la premessa alla tesi sostenuta in *Gesetz und Urteil*³¹, saggio del 1912, lo dimostra chiaramente. Il tema è, come noto, quello della ricerca della *Rechtsbestimmtheit*, ossia della determinatezza giuridica, ma sono le ragioni che spingono all'indagine ad essere rilevanti. Perché il saggio muove dall'idea che la *Gesetzlichkeit*, la rispondenza e la conformità alla legge positiva, non potesse più essere il criterio di riferimento. E non poteva più esserlo proprio perché la legge del Parlamento si riduceva sempre più frequentemente all'esito di una negoziazione tra le parti sociali, dagli esiti imprevedibili e, soprattutto, assai spesso lontanissimi dalla capacità di restituire il vero diritto, quello inscritto nel profondo della società tedesca. Il tema savigniano dell'antitesi (che in Schmitt diventa scollamento) tra il diritto positivo e il diritto autentico sta alla base anche di *Die Diktatur*, il saggio del 1921 nel quale il giurista di Plettenberg, con la distinzione tra dittatura commissaria e dittatura sovrana, anticipa probabilmente la fortunata categoria successiva dello stato d'eccezione. Anche nella *Verfassungslehre* del 1928 egli riprende il tema della dittatura e lo fa per ribadire la profondità dello iato tra liberalismo e democrazia. Nella misura in cui il primo si identifica sostanzialmente in una tecnica che «porta a mitigare e indebolire il potere dello Stato in un sistema di controlli e ostacoli», occorre riconoscere — dice ancora Schmitt — che «questa tendenza non è essenziale alla democrazia in quanto forma politica, forse le è addirittura estranea. In particolare, una dittatura è possibile solo su un fondamento democratico, men-

tre è in contraddizione con i principi dello Stato di diritto»³². Ma come nasce una forma politica democratica? Anzi: come nasce una qualsiasi forma politica? È rispondendo a queste domande che si coglie il senso profondo del rifiuto schmittiano del parlamentarismo. Secondo Schmitt «ci sono due principi di forma politica contrapposti, dalla cui realizzazione ogni unità politica assume la sua forma concreta»³³: sono l'identità e la rappresentazione (*Repräsentation*). Ogni forma politica nasce dunque dalla peculiare e necessaria combinazione che si realizza tra questi due elementi, nessuno dei quali può escludere l'altro. Ad esempio, per quanto il «principio dell'identità del popolo sempre presente con sé stesso come unità politica» sia ineliminabile perché «non c'è nessuno Stato senza popolo»³⁴, esso non potrebbe esistere da solo senza ridursi a mera finzione: giacché non il massimo dell'identità è realizzabile, ma semmai il minimo di governo possibile. Ma anche la *Repräsentation* è ineliminabile, a patto però di non confonderla con la *Vertretung*. Il discrimine per Schmitt è che mentre la seconda serve a rappresentare un soggetto presente, la prima rappresenta invece l'assente (che dunque senza di essa non potrebbe venire alla luce). La *Repräsentation* infatti «presuppone la necessaria mediazione di un'idea»³⁵. Tornando alla questione iniziale, pertanto, il Parlamento novecentesco pareva a Schmitt perfettamente capace di realizzare la *Vertretung*, poiché restituiva l'immagine della società politica nella sua effettiva pluralità e molteplicità, ma non era (o forse sarebbe più corretto dire: non era più) in grado di garantire la *Repräsentation*, non riuscendo a rendere visibile e dunque presente qualcosa che visibile e presente non era, ossia «il popolo

come 'totalità' (*Ganzheit*) e come 'unità' (*Einheit*)»³⁶.

È anche in virtù di queste considerazioni che è possibile spiegare la predilezione schmittiana per il *Reichspräsident*, organo ritenuto invece capace di incarnare l'unità politica del popolo e, perciò, di rappresentare l'ultimo possibile baluardo contro la spoliazione dello Stato ad opera degli interessi particolari (motivo per cui meritava di essere riconosciuto come *Hüter der Verfassung*³⁷). Certo, alcuni presupposti logici del ragionamento schmittiano paiono cedevoli. Ad esempio, non si comprende il motivo per cui uno stesso soggetto (il popolo) dovesse essere inevitabilmente destinato ad autorappresentarsi come plurale e conflittuale se chiamato ad eleggere il *Reichstag*, per riuscire invece ad esprimere la propria unità politica nell'atto di eleggere plebiscitariamente il *Reichspräsident*. Ma al netto di ciò, è indubbiamente nell'organo monocratico che Schmitt individua il principale «contrappeso al potere di direzione politico ed a quello legislativo»³⁸, secondo l'espressione utilizzata nel 1946 da Costantino Mortati.

4. Il governo forte come fuga dalla crisi del parlamentarismo: tre possibili soluzioni

Il tema dei contrappesi o, come a volta si dice, della razionalizzazione della forma di governo parlamentare, ci conduce verso la conclusione del presente ragionamento. Perché è evidente che nella dialettica che vedeva contrapposti Hans Kelsen e Carl Schmitt sulla adeguatezza del parlamentarismo a servire la causa delle democrazie di massa novecentesche, furono le posizioni

del primo a risultare largamente minoritarie³⁹. Il tema della crisi del parlamentarismo divenne infatti un *topos* dottrinale largamente diffuso che imponeva la ricerca di correttivi quando non addirittura di soluzioni alternative. È in questa chiave che occorre leggere la ricerca di un governo forte nel primo dopoguerra. E se la sfida era certamente rappresentata dalla necessità di coniugare pluralismo sociale e principio di unità politica, le risposte che giunsero dalla riflessione costituzionalistica tra le due guerre, sembrano fondamentalmente di tre tipi. La prima e più radicale è rappresentata da quelle interpretazioni determinate a recidere il problema alla radice, annullando proprio quell'elemento disturbante rappresentato dalla composizione plurale della società. Al secondo gruppo sono invece riconducibili gli sforzi di coloro che (soprattutto nei momenti costituenti) tentarono di realizzare il coniugio incidendo sui classici meccanismi della forma di governo, ammiccando sovente a correttivi del parlamentarismo in senso presidenziale. Infine, vi è una terza posizione: quella di coloro che cercarono una soluzione più profonda e strutturale al problema, cercando di interrogarsi – con alterne fortune – sulla possibilità di costruire l'unità partendo dalla pluralità.

4.1 Negare in radice o annullare il pluralismo: le proposte del nazionalismo e del bolscevismo

La prima risposta al nostro problema, si è detto, è quella che mira sostanzialmente ad eliminare l'elemento che tanto scompiglio aveva portato nella riflessione costituzionalistica, ossia il pluralismo. Ci pare

di poter ricondurre a questa soluzione sia la proposta del nascente nazionalismo, sia quella bolscevica. Entrambe proponevano una forma di collettivismo, rigettavano l'individualismo ottocentesco e muovevano da una critica radicale che investiva sia lo Stato di diritto sia la democrazia o, almeno, quella democrazia che mirasse ad innestarsi nel tronco dello Stato di diritto.

La polemica nazionalista nei confronti del parlamentarismo fu caustica e il nascente movimento fascista – o per dirla più correttamente con Luigi Salvatorelli il «nazionalfascismo»⁴⁰ – la fece propria. Il Parlamento era il luogo dell'inazione e della mediocrità, delle clientele e della corruzione; soprattutto era il luogo in cui plasticamente si mostrava quella pluralità di interessi divergenti che, completamente disinteressati a lavorare per il bene comune, lo sacrificavano ai propri interessi di bottega. Contro questa realtà, la proposta nazionalistica è molto chiara: disciogliere il pluralismo per subordinarlo all'unico e vero superiore interesse collettivo: quello della Nazione. Nello scenario apocalittico della disgregazione prodotta dalle istanze democratiche di cui una delle massime espressioni rimane – in quegli anni – il saggio spengleriano sul *Tramonto dell'occidente*⁴¹, la proposta nazionalistica offriva una via di uscita facile ed intrigante. Così nel 1916 Enrico Corradini arringava la folla durante un suo discorso: la «nuova dottrina che seguo [...] non è di classe, ma sopra le classi, non è di partito ma è sopra i partiti». Essa – continuava – «non dà valore né a uomini, né a cose, né a individui, né a classi, né a partiti, né a interessi, né a nulla, se non secondo il grado della loro efficienza nazionale»⁴². Se il nazionalismo che andava diffondendosi nell'Europa continentale

rimuoveva dunque il problema del pluralismo in nome del superiore interesse nazionale, volgendo lo sguardo ad oriente, la Rivoluzione d'Ottobre del 1917 prospettava una soluzione molto diversa ma non meno monistica nell'esito finale. Se il nazionalismo pretendeva di cancellare il conflitto di classe negando fundamentalmente la sua legittimità, il bolscevismo lo portava invece alle sue più estreme conseguenze, con l'obiettivo di giungere – a rivoluzione conclusa – alla sua scomparsa per estinzione delle differenze di classe. E così anche il problema della democrazia, nella dottrina leninista veniva rovesciato; non si trattava più di criticare alla radice la democrazia, ma di smascherare che la sua declinazione borghese nascondeva in realtà una forma di dittatura. Ad essa, il bolscevismo russo contrapponeva quindi l'obiettivo della dittatura del proletariato, che rappresentava una forma di democrazia più avanzata. Per usare le parole di Pietro Costa: «la dittatura del proletariato è 'democrazia', ma lo è non in ragione di una logica 'partecipativa', bensì in rapporto all'obiettivo che si propone (la difesa della 'maggioranza' della popolazione – proletariato e 'poveri' – contro la 'minoranza' borghese)»⁴³. In attesa di realizzare lo Stato senza classi, una condizione che avrebbe portato – coerentemente con le iniziali indicazioni di Marx – alla sua estinzione per mancanza di necessità, Lenin organizza «lo Stato proletario o semi-Stato»⁴⁴ su base sovietista, inaugurando così peraltro una suggestione, quella della democrazia consiliare, che fece un discreto numero di proseliti nell'Europa di quegli anni, finendo per trovare anche un riconoscimento – per quanto poi fattualmente disatteso – nella WRV.

4.2 *Garantire l'unità attraverso la forma di governo: le suggestioni presidenziali*

A dispetto delle interpretazioni radicali appena descritte, la maggior parte delle riflessioni e delle proposte di organizzazione costituzionale del primo dopoguerra non abbandonò la via maestra del costituzionalismo, preferendo collocarsi sul familiare terreno dell'organizzazione della forma di governo, sovente cercando di inseguire le suggestioni monocratiche che, nell'esempio del presidenzialismo statunitense, avevano mostrato di poter ben essere coniugate con la democrazia. Quelle suggestioni attecchirono certamente nella cultura giuridica tedesca, rimasta orfana del *Monarchisches Prinzip*, ma si sposavano piuttosto bene anche con la tradizione – per esempio italiana – del governo di gabinetto, abituata a far gravitare il funzionamento della *living constitution* nostrana attorno alla figura, ingombrante e centralissima, del Presidente del Consiglio dei ministri. Dalla cosiddetta 'dittatura di Crispi' fino al debordante dominio giolittiano nel primo quindicennio del secolo XX, passando per figure non meno rilevanti quale quella di V.E. Orlando, la fortuna e la stabilità dei governi italiani era dipesa tradizionalmente dal carisma e dalla capacità di leadership mostrata da colui che era chiamato a guidarli. Si spiega probabilmente anche così l'iniziale fascinazione liberale per Benito Mussolini. Quando Orlando commentò per il quotidiano argentino *La Nación* di Buenos Aires l'avvento del fascismo, a giustificazione della sua sincera apertura di credito, riportò con compiacimento l'affermazione di Mussolini che «arrivando a Roma, la mattina del 29 ottobre dichiarava "non venni a formare un Gabinetto, ma a dare un Governo"»⁴⁵. Ma

se Orlando giocò la propria partita contro la proporzionale del 1919 (rea di aver trasformato il suo amato governo di gabinetto in «assemblea dei delegati di gruppi», ovvero nella «più anarchica e più perniciosa forma di governo che la storia delle costituzioni ricordi»⁴⁶) tutta sulla difensiva, chi come Francesco Ruffini si mostrò maggiormente aperto alla necessità di introdurre innovazioni costituzionali⁴⁷, credette di trovare nell'esempio statunitense indicazioni significative e rassicuranti. Nel 1919 egli dette infatti alle stampe un libello dal titolo assai indicativo: *Il Presidente Wilson*⁴⁸, che rappresenta una sincera apologia non solo della figura del Presidente americano (che certo Ruffini sentiva vicino anzitutto in virtù della sua qualifica di «tranquillo e severo universitario»⁴⁹), ma soprattutto del presidenzialismo. L'esempio de «la più grande e la più schietta delle democrazie» in cui si assisteva alla «concentrazione di potenza nella mano di un uomo solo, quale non esiste altrove nella terra»⁵⁰ dovette sembrare a Ruffini particolarmente adatto per essere additato a quella Europa, uscita dalla Grande guerra in piena fibrillazione. Ruffini non si limita ad elogiare la posizione costituzionale del Presidente USA, la cui legittimazione popolare proteggeva l'esecutivo «da ogni attentato parlamentare»⁵¹; ma sottolinea soprattutto come quella grande democrazia non conoscesse «il sospetto e la diffidenza che in Europa circondano i magistrati supremi»⁵². Così che «nei contrasti fra il Presidente e il Congresso [...] il Paese suole prendere partito per il primo» perché «la nazione è propensa a considerare l'uomo di sua scelta come il suo naturale difensore contro il Congresso, e cioè contro le influenze malsane, gl'interessi privati, le speculazioni esose, che possono prevale-

re in esso»⁵³. Naturalmente, le società di massa europee del primo dopoguerra presentavano differenze assai marcate rispetto a quella statunitense, ma la verità è che nell'Europa di quegli anni vi furono diversi tentativi di adeguare i tratti tipici del presidenzialismo (coniando modelli semipresidenziali o pseudo-presidenziali) al contesto continentale. La stessa forma di governo weimariana ne è un esempio. Il principale ispiratore di quel testo costituzionale – ci si riferisce ovviamente a Hugo Preuss – era infatti un buon conoscitore ed un estimatore del modello costituzionale americano⁵⁴ che amava sovente contrapporre all'ordinamento costituzionale del Reich guglielmino, proprio allo scopo di sottolineare l'arretratezza di quest'ultimo rispetto al primo. Con ciò non si intende ovviamente affermare che egli abbia inteso trapiantare in Germania il presidenzialismo americano; quanto si può invece ragionevolmente sostenere è che egli ambisse a realizzare una *balance* tra i due poli dell'architettura weimariana (il Parlamento e il Presidente). Il tentativo, tuttavia, fallì clamorosamente perché nella complessiva economia delle relazioni tra i vari organi costituzionali – con il Cancelliere a fare da *trait d'union* tra *Reichstag* e *Reichspräsident* e un popolo sovrano il cui intervento risultava sempre attivabile (peraltro dal Presidente) – il principio plebiscitario risultava largamente favorito su quello rappresentativo.

Tra le ricorrenti proposte di rafforzamento dell'esecutivo che, negli anni Venti, si diffusero in tutta Europa⁵⁵, va annoverata anche la riforma costituzionale austriaca del 1929⁵⁶ che modificò profondamente la forma di governo parlamentare prevista dalla carta del 1920, apportandovi correzioni marcatamente 'weimariane'. La necessi-

tà della *Bundes-Verfassungsnovelle* del 1929, imposta dai cristiano-sociali, forti di un robusto successo elettorale, alla controparte socialdemocratica, venne sostenuta utilizzando i tradizionali e ricorrenti argomenti della critica nei confronti del parlamentarismo e soprattutto degli attori chiamati ad agire al suo interno, i partiti politici. Ma al netto delle motivazioni che la animarono e dei relativi bersagli polemici contro i quali era rivolta (uno su tutti: la municipalità rossa della Capitale), la riforma colpì al cuore la previgente e assoluta centralità del Consiglio Nazionale (il Parlamento federale), a favore di una diade composta dal Presidente della Repubblica (eletto plebiscitariamente dal popolo e non più dal Parlamento) e dal governo. Quest'ultimo, infatti, benché sempre subordinato al rapporto fiduciario con il legislativo, acquisiva tuttavia, rispetto al dettato costituzionale del 1920, un'autonoma soggettività costituzionale che – e questo pare il dato maggiormente rilevante – veniva sostanzialmente garantita dal Presidente (incaricato di nominarlo). La 'strana coppia' rappresentata dal Presidente e dal Governo veniva a configurarsi dunque come un autonomo polo costituzionale, dotato di una molteplicità di poteri assai rilevanti, che potevano essere esercitati singolarmente o in modo cooperativo. Tra questi ultimi spiccava, ad esempio, la possibilità di attivare (su proposta e sotto la responsabilità del governo) un potere normativo presidenziale d'eccezione in caso di impedimento del Consiglio Nazionale, previsione mutuata chiaramente dal celeberrimo (o famigerato) art. 48 della WRV. Ma vale la pena anche di ricordare il diritto, acquisito dal Presidente con la riforma del 1929, di nominare tutti i giudici della Corte costituzionale, che prima veni-

vano invece interamente eletti dal Parlamento nella sua composizione bicamerale: per metà dal Consiglio Nazionale, per l'altra metà dal Consiglio Federale. Ad ulteriore riconferma della riconquistata centralità del binomio Presidente-esecutivo, la nuova procedura di nomina presidenziale per i giudici dell'alta corte era subordinata ad una proposta che, tuttavia, veniva riservata per metà al Governo e per l'altra metà al Parlamento (risultando dunque quest'ultima ulteriormente frazionata: per un quarto dei membri la proposta spettava al Consiglio Nazionale, per l'altro quarto al Consiglio delle Regioni e delle Professioni, che – a seguito della riforma – aveva sostituito il Consiglio Federale).

4.3 *E pluribus unum: costruire l'unità attraverso il pluralismo*

Il terzo modo di fronteggiare il problema del complesso coniugio tra pluralismo e principio di unità va invece ricercato in quella riflessione dottrinale che si sforzò di immaginare soluzioni e meccanismi utili a garantire l'emersione del principio di unità politica (o forse sarebbe più corretto dire, a garantire la possibilità di una sua fattiva costruzione) a partire dal conflittuale pluralismo politico. Questa terza via si distingue piuttosto marcatamente dalle prime due. Dalle radicali proposte moniste si differenzia infatti per la consapevolezza di non poter eliminare nessuno dei due corni del dilemma e di dover procedere, pertanto, nella disperata e continua ricerca di un accettabile punto di equilibrio tra essi. Rispetto invece al secondo approccio – quello delle soluzioni al problema collocabili sul

versante della forma di governo – le interpretazioni dottrinali che ci si accinge a descrivere sembrano ambire ad incidere su un piano più profondo rispetto a quello dell'equilibrio costituzionale tra i poteri, un piano che chiama direttamente in causa quella nuova dimensione schiettamente novecentesca del diritto costituzionale rappresentata dalla sua scaturigine sociale.

Il pensiero di Rudolf Smend risulta, da questo punto di vista, illuminante. Nello stesso anno (il 1928) in cui Carl Schmitt pubblicava la sua *Verfassungslehre*, Smend dava alle stampe *Verfassung und Verfassungsrecht*, contribuendo così alla epocale transizione – messa magistralmente in evidenza da Maurizio Fioravanti – dalle teorie dello Stato alle dottrine della costituzione. In quell'opera egli illustra la sua peculiare visione del diritto come integrazione (*Integrationslehre*) che, rispetto al nostro tema, appare appunto come un chiaro tentativo di recuperare all'ordinamento costituzionale la capacità di costruire e di esprimere l'unità politica della nazione tedesca, senza necessariamente cedere alle più radicali critiche al pluralismo, come quella celeberrima e coeva di Heinrich Triepel che, in quello stesso anno, definiva i partiti politici come una degenerazione del corpo statuale («eine Entartung des staatlichen Körpers»⁵⁷). Anche Smend aveva naturalmente presente che il pluralismo e la conflittualità sociale rappresentavano altrettanti ostacoli alla emersione di un principio di unità. Ma a differenza di Schmitt, nel pensiero del quale tale principio sembra sostanzialmente sempre presupposto (e forse anche perennemente incardinato hegelianamente nello Stato), il problema che Smend si pone era quello di indagare il meccanismo che portava alla creazione

del principio di unità, per l'appunto considerato come il prodotto di un processo di integrazione perennemente in atto. Le funzioni integrative, il cui scopo era quello di creare «di volta in volta, per parte loro, l'unità politica del popolo nel suo insieme»⁵⁸, erano – per il giurista originario della Renania – essenzialmente tre: personale, funzionale e materiale (o reale: *sachliche*). Per quanto egli stesso riconosca che, nelle varie contingenze storiche, si assiste inevitabilmente alla preminenza di alcune di esse sulle altre, nell'argomentazione smendiana ricorre costantemente il richiamo alla necessaria complementarità tra i processi integrativi. Di questi, vale la pena notarli, faceva dunque parte anche il parlamentarismo: sia sotto il profilo delle procedure di formazione dell'organo parlamentare, sia sotto il profilo delle dinamiche decisionali tipiche dell'assemblea. Il parlamentarismo non era dunque astrattamente inidoneo alla costruzione del principio di unità politica, ma era più semplicemente insufficiente allo scopo o, volendo esprimere il concetto in altro modo, inidoneo a realizzarlo da solo. Vale la pena notare che Smend riconosce la medesima insufficienza anche alla funzione integrativa personale, quella cioè che si traduce nell'emersione di un capo (*Führer*). Perché se un popolo sceglie di affidarsi in modo eccessivamente fiducioso ad una guida, corre il pericolo di indebolirsi, di perdere il proprio slancio creativo originario e di condannarsi ad una condizione di passività. Per concludere, nell'ottica smendiana, ad ostacolare il processo di costruzione del principio di unità non era il pluralismo in sé, ma solo quel pluralismo che – o perché aprioristicamente ostile o perché egoisticamente disinteressato – rifiutasse la necessaria tensione verso l'unità⁵⁹.

Diversa – ma volta anch'essa ad incidere sul tessuto profondo della relazione costituzionale tra Stato e società – risulta la proposta di Hermann Heller, un autore per molti anni ingiustamente marginalizzato dalla storiografia giuridica e oggetto di una recente e decisa riscoperta⁶⁰. Come è noto, la teoria democratica helleriana continua a girare attorno al ruolo centralissimo del Parlamento, ma – ciò nonostante – in nessuno modo essa è equiparabile alla asettica e positivistica ricostruzione kelseniana, che al contrario rappresenterà sempre il principale bersaglio polemico delle tesi di Heller. Quest'ultimo non si accontenta minimamente infatti, di porre le condizioni procedurali necessarie alla realizzazione (peraltro solo eventuale) del compromesso parlamentare. Considera anzi il formalismo kelseniano da un lato come una deprecabile filiazione della riflessione giuridica del secolo precedente e, dall'altro, come una deviazione capace di corrompere quanto da essa di buono si poteva ancora recuperare. È curioso come Heller, distinguendosi dalla stragrande maggioranza dei giuristi weimariani non si scagli frontalmente contro il *Rechtsstaat*, ma si ponga nell'ottica di recuperare i valori originari per meglio adeguare lo strumento ai propri tempi. Fedele agli ideali della socialdemocrazia, egli ritiene che lo Stato di diritto avesse tradito la sua promessa fondante e originaria – quella dell'eguaglianza – che il secolo XIX aveva declinato in senso meramente formale, per nascondere la sostanza di una profonda diseguaglianza sostanziale. Per quanto avesse rappresentato una tappa fondamentale, il *Rechtsstaat* andava dunque superato e sostituito con una forma diversa e più adeguata ai tempi: quella dello Stato di diritto sociale⁶¹, di uno Stato di diritto cioè capace di

realizzare una trasformazione dei rapporti sociali ed economici che garantisse giustizia sociale ed eliminasse l'insostenibile sperequazione classista. Non si trattava di un mero auspicio politico, ma, al contrario, di una preconditione indispensabile per poter immaginare di costruire l'unità a partire dalla pluralità. Ciò che secondo Heller impediva alla fragile Repubblica weimariana di farsi costruttrice di unità era la sua mancanza di «omogeneità sociale», ossia di una cornice di senso capace di fornire al conflitto di classe quantomeno una grammatica comune (o una reciproca legittimazione), senza la quale la lotta politica minacciava costantemente di trasformarsi in scontro violento e in corrispondenti derive autoritarie. Il sentiero che sceglie di percorrere Heller è stretto e impervio: egli rifiuta ogni soluzione monistica volta a negare o a disciogliere il conflitto sociale; ma – al tempo stesso – avverte anche il pericolo esiziale delle reciproche tentazioni antidemocratiche: quelle di una borghesia tentata da soluzioni autoritarie e quelle di un proletariato abbagliato dalle sirene leniniste che lo chiamavano alla dittatura⁶². L'obiettivo di Heller è insomma quello di «fugare l'equivoco che associa democrazia ed impotenza decisionale»⁶³.

Giunti alla conclusione del presente ragionamento, nell'intenzione di chiuderne il cerchio, possiamo tornare al punto dal quale avevamo preso le mosse in avvio, aggiungendo alle voci di Smend e Heller anche quella del giovane Costantino Mortati. Se Smend si era concentrato sulla teorizzazione della pluralità dei processi integrativi volti a creare il principio di unità, e se Heller aveva richiamato l'attenzione sulle precondizioni per poterlo realizzare, lo sforzo di Mortati è quello di mettere a fuoco in

primis l'autonomia concettuale di quel processo che conduce alla emersione del principio di unità (che è poi l'indirizzo politico) e, in seconda battuta, la sua struttura. È sul primo fronte che egli ottiene i risultati più importanti. Sviluppando le tesi espresse un paio di anni prima da Sergio Panunzio nel saggio *Il sentimento dello Stato*⁶⁴, Mortati – con argomentazioni di ben altro spessore – teorizzò come noto l'esistenza di una quarta e preminente funzione dello Stato, definita come «funzione di governo», che – egli notava – discendeva direttamente dalla «natura dello Stato, inteso come unità politica del popolo». In quanto tale, la sua «prima fondamentale funzione» non poteva quindi che essere identificata in «quella di porre in modo concreto le direttive generali della sua azione»⁶⁵. Come aveva del resto sottolineato anche nella sua missiva di risposta a Mario Scelba, dunque, l'esigenza di Mortati non era quella di celebrare la centralità dell'esecutivo e del suo Capo, introdotta dal regime fascista con le due leggi del dicembre 1925 e gennaio 1926. Il problema era piuttosto quello di ricostruire un efficiente processo di identificazione dell'indirizzo politico statuale e di assicurare la possibilità che ad esso venisse coerentemente data attuazione. Mortati non si nasconde infatti che tra i diversi organi «massima è [...] l'efficienza della funzione di governo sull'amministrazione poiché questa è la funzione specifica di attuazione diretta dei fini dello Stato»⁶⁶; ma in linea generale, egli riconosceva che «in realtà, l'attività di governo, in sé esaminata, non appartiene al potere esecutivo più che non appartenga a quello legislativo»⁶⁷. Il problema vero stava dunque nella necessità di riconoscere che l'organo dello Stato nel quale tale funzione di governo veniva incardinata, andava rico-

nosciuto come l'organo costituzionalmente supremo, proprio perché incaricato della funzione preminente. Mortati, sotto questo profilo, sembra spingere in avanti la riflessione coeva, quanto meno sotto il punto di vista della messa a fuoco della funzione di governo come quarta e prevalente funzione dello Stato. A differenza della ricerca – generica e forse financo fumosa – del principio di unità politica, la funzione di governo (o di indirizzo politico) si prestava infatti ad essere analizzata più agevolmente con le categorie del diritto. Meno convincente appare invece, nel saggio del 1931, la trattazione delle concrete modalità di determinazione dell'indirizzo politico medesimo. E non solo perché tale aspetto era necessariamente influenzato dalle soluzioni legislative adottate dal regime fascista (che, nel 1931 aveva già completato la sua transizione verso la dittatura⁶⁸); ma piuttosto perché quelle soluzioni non sembrano convincere appieno nemmeno l'autore. Mortati prende infatti atto – facendo peraltro ampio ricorso a categorie interpretative schiettamente schmittiane⁶⁹ – dell'impossibilità di continuare a incardinare la funzione di governo nel Parlamento, ma quando va ad indagare la legittimazione del nuovo organo supremo – ossia il Capo del Governo – la sua ricostruzione si fa scivolosa. Tale legittimazione proveniva infatti dal Sovrano, ma «la libera iniziativa del Re – nello stato moderno, costituzionale – non può essere espressione di una volontà puramente personale e quindi arbitraria: onde la necessità di una serie di limiti all'atto di nomina del Capo del governo, limiti che però devono temperare, non sopprimere l'autonomia regia»⁷⁰. Tra essi, Mortati mette in evidenza quello – generalissimo e più rilevante – della necessaria concordanza della scelta del Re

«con quella fondamentale concezione dello Stato, che imprime a questo il suo carattere distintivo, anima di uno stesso spirito tutte le istituzioni pubbliche e che, con espressione comprensiva, può chiamarsi il Regime»⁷¹. L'espressione era certamente comprensiva, ma in nota Mortati non può che ammetterne l'ambiguità, sentendo il bisogno di specificare che «com'è noto, sul significato da assegnare al concetto di Regime non v'è accordo»⁷². Bisognerà infatti attendere ancora alcuni anni per giungere a quella sintesi più avanzata che, mettendo peraltro a frutto la riflessione sviluppatasi nel frattempo attorno al concetto di regime, consentì a Mortati di coniare la nozione di costituzione in senso materiale⁷³. Ma ciò avverrà solo nel 1940, quando molte cose erano già cambiate. L'Europa centrale aveva visto fiorire quasi ovunque fascismi e nazionalismi (Germania, Austria, Spagna, ma poi anche Slovacchia, Romania, Ungheria, Croazia) e questi avevano sepolto le costituzioni democratiche sorte dal primo dopoguerra (l'ultima in ordine di tempo era stata la costituzione della Seconda Repubblica spagnola del 1931). Già nella seconda metà degli anni Trenta, quindi, gli echi del dibattito dottrinale del primo dopoguerra apparivano lontani e un nuovo tempo si annunciava; un tempo destinato a nascere, ancora una volta, dalle macerie di una guerra devastante.

- ¹ Sulla ricostruzione della vicenda, si rimanda a F. Lanchester, *Costantino Mortati e Mario Scelba: un pro-memoria per una iscrizione*, in «Le Carte e la Storia», n. 2, 2024, pp. 20 ss.
- ² C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano* (1931), Milano, Giuffrè, 2000, p. 221.
- ³ *Atti dell'Assemblea Costituente, Seconda Sottocommissione, resoconto sommario della seduta di martedì 3 settembre 1946*, pp. 84-85.
- ⁴ E. Hobsbawm, *Il secolo breve. 1914-1991 L'era dei grandi cataclismi*, Milano, Rizzoli, 1995.
- ⁵ P. Grossi, *Introduzione al Novecento giuridico*, Roma-Bari, Laterza, 2012.
- ⁶ Tra le tante novità introdotte negli armamenti usati nei campi di battaglia possiamo ricordare: gli obici a lunga gittata, i bombardamenti aerei, il massiccio utilizzo di mitragliatrici automatiche dalla aumentata capacità di fuoco, l'impiego di gas letali, l'uso dei lanciafiamme per stanare il nemico dalle trincee.
- ⁷ Cfr. A. Gibelli, *L'officina della guerra. La Grande guerra e le trasformazioni del mondo mentale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2003. Per un interessante parallelo tra automazione bellica e automazione dei corpi dei soldati, oltre che sulle trasformazioni del linguaggio chiamato ad individuare una nuova retorica nel racconto del corpo umano, si segnala V. Mogavero, *Corpo e parole nella Grande guerra*, in «Les Cahiers Linguaték», n. 1-2, 2017, pp. 82 ss.
- ⁸ E. Gentile, *Le origini della ideologia fascista (1918-1925)*, Roma-Bari, Laterza, 1975, p. 63.
- ⁹ Nel primo dopoguerra, in tutta Europa, erano numerosissime le formazioni politiche dotate di strutture paramilitari. In Italia, la montante violenza dello squadrismo fascista venne fronteggiata da formazioni quali le Guardie Rosse o gli Arditi del popolo. Nella Repubblica di Weimar invece (e quindi dopo i moti spartachisti – repressi peraltro dal governo socialdemocratico grazie al fattivo supporto dei *Freikorps*) operavano molte organizzazioni paramilitari. Se guardiamo alle ali estreme dell'arco costituzionale, possiamo ricordare il *Roter Frontkämpferbund*, l'ala militare del KPD e le SA del Partito nazionalsocialista; ma persino i principali partiti costituzionali come la SPD e il Zentrum si dotarono di una formazione di veterani – il *Reichsbanner Schwarz-Rot-Gold* (poi successivamente trasformata in *Eiserne Front*, ad esclusiva trazione socialdemocratica) – vocata a difendere proprio le istituzioni repubblicane. Ma anche in Austria nacquero emanazioni paramilitari dei partiti politici, per perseguire lo scopo di difendere le neonate istituzioni democratiche, visto che alla milizia nazionalista della *Heimwehr* (nata sulla falsariga dei *Freikorps* tedeschi), i socialdemocratici contrapposero il *Republikanischer Schutzbund*.
- ¹⁰ Il riferimento è alla celebre tesi weberiana (sostenuta dall'autore nel 1917, a conflitto ancora in corso negli articoli poi confluiti l'anno seguente in *Parlament und Regierung*) secondo la quale l'inadeguatezza istituzionale tedesca – ereditata dal pur glorioso periodo bismarckiano – stava alla base delle difficoltà a sostenere lo sforzo bellico. Cfr. M. Weber, *Parlamento e Governo nel nuovo ordinamento della Germania. Critica politica della burocrazia e della vita dei partiti* (1918), Bari, Laterza, 1919.
- ¹¹ F. Ruffini, *Guerra e riforme costituzionali. Suffragio universale, Principio maggioritario, Elezione proporzionale, Rappresentanza organica*, Torino, Stamperia Reale di G. B. Paravia e C., 1920.
- ¹² G. Salemi, *Il nuovo diritto pubblico e le sue caratteristiche fondamentali*, in «Rivista di diritto pubblico», n. 1921, I, p. 39.
- ¹³ Weber, *Parlamento e governo*, cit., p. 66.
- ¹⁴ Oltre alla già citata prolusione di Ruffini, si può citare anche: A. Brunialti, *Lo Stato democratico dopo la guerra*, Torino, UTET, 1921. Per una complessiva ricostruzione del concetto di democrazia nel pensiero del giurista vicentino si rimanda a C. Carini, *La democrazia nel pensiero politico di Brunialti*, in «Il pensiero politico. Rivista di storia delle idee politiche e sociali», n. 3, 2012, pp. 319 ss.
- ¹⁵ L'ovvio riferimento è A. Tocqueville, *Democrazia in America* (1835), Torino, Einaudi, 2006.
- ¹⁶ A. Baldassarre, *Weimar. Un costituzionalismo in mezzo al guado*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2024, p. 237. La recente riflessione di Baldassarre problematizza in modo decisamente articolato sia le ascendenze filosofiche che il neo-kantismo e in particolare il pensiero del teologo Hermann Cohen ebbero sulla teoria pura del diritto kelseniana, sia la relazione tra quest'ultima e la teoria politica della democrazia prodotta dallo stesso. In quest'ultimo caso, criticando la diffusa tesi della sostanziale specularità tra le due, sostenuta autorevolmente da diversi autori tra i quali H. Dreier, *Rechtslehre, Staatssoziologie und Demokratietheorie von Hans Kelsen*, Baden-Baden, Nomos, 1986.
- ¹⁷ H. Kelsen, *Lineamenti di dottrina pura del diritto* (1934), Torino, Einaudi, 2000, p. 95.
- ¹⁸ H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia* (1920), Torino, Giappichelli, 2004, p. 55.
- ¹⁹ Ivi, pp. 55-56.
- ²⁰ Baldassarre, *Weimar*, cit., p. 221.
- ²¹ H. Kelsen, *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre* (1911), Aalen, Scientia, 1960, p. 479 (la traduzione è di chi scrive).
- ²² Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, cit., p. 39.
- ²³ Ivi, pp. 10-11.
- ²⁴ S. Lagi, *La teoria democratica di Hans Kelsen: un tentativo di storizzazione*, in «Teoria Politica», n. 7, 2017, p. 373.
- ²⁵ C. Schmitt, *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamento*

- tarismo (1923-1926), Torino, Giappichelli, 2004, p. 11. Il riferimento alla Premessa alla seconda edizione del saggio necessita di una spiegazione. La prima edizione dello stesso, datata 1923, venne recensita piuttosto duramente da Richard Thoma nel 1925 con un breve scritto dal titolo *L'ideologia del parlamentarismo e della dittatura*, comparso sull'«Archiv für Sozialwissenschaften». Con la Premessa alla seconda edizione del suo saggio, pubblicata nel 1926, Schmitt colse dunque l'occasione per rispondere alle critiche di Thoma.
- ²⁶ C. Schmitt, *La svolta verso lo Stato totale* (1931) ora in Id., *Posizioni e concetti in lotta con Weimar-Ginevra-Versailles 1923-1939*, a cura di A. Caracciolo, Milano, Giuffrè, 2007, p. 239.
- ²⁷ Ivi, p. 251.
- ²⁸ Ivi, p. 247.
- ²⁹ Ivi, p. 252.
- ³⁰ Schmitt, *La condizione storico-spirituale*, cit., p. 8.
- ³¹ C. Schmitt, *Gesetz und Urteil. Eine Untersuchung zum Problem der Rechtspraxis* (1912), Monaco, C. H. Beck, 2009.
- ³² C. Schmitt, *Teoria della costituzione* (1928), Milano Giuffrè, 1984, p. 310.
- ³³ Ivi, p. 270.
- ³⁴ Ivi, p. 271.
- ³⁵ Baldassarre, *Weimar*, cit., p. 305.
- ³⁶ *Ibidem*.
- ³⁷ C. Schmitt, *Il custode della costituzione* (1931), Milano, Giuffrè, 1981.
- ³⁸ C. Mortati, *La costituzione di Weimar* (1946), con un saggio introduttivo di Maurizio Fioravanti, Milano, Giuffrè, 2019, p. 17.
- ³⁹ Un'apologia altrettanto accorata del *Parteienstaat* italiano nato dopo la riforma elettorale del 1919 venne forse da Caspare Ambrosini: cfr. G. Ambrosini, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze, La Voce, 1921.
- ⁴⁰ L. Salvatorelli, *Il Nazionalfascismo* (1923), Torino, Einaudi, 1977.
- ⁴¹ O. Spengler, *Der Untergang des Abendlandes. Umriss einer Morphologie der Weltgeschichte*, Wien und Leipzig, Braumüller, 1918.
- ⁴² E. Corradini, *Discorso tenuto nel Teatro Grande di Brescia il 17 dicembre 1916* ora in Id., *Discorsi nazionali*, Roma, L'Italiana, 1917, pp. 163-164.
- ⁴³ P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. 4. L'età dei totalitarismi e della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 178.
- ⁴⁴ V. I. Lenin, *Stato e rivoluzione* (1917), ora in Id., *Opere scelte*, Mosca, Progress, 197, p. 280.
- ⁴⁵ V. E. Orlando, *La vittoria del fascismo in Italia* in «La Nación» del 4 novembre 1922. La minuta dell'articolo è reperibile in ACS Orlando, busta 93, fasc. 1712, sfasc. 2, 1922, p. 3 del dattiloscritto.
- ⁴⁶ *Ibidem*.
- ⁴⁷ Il riferimento è alla celebre e già citata prolusione torinese del novembre 1919. V. nota 8.
- ⁴⁸ F. Ruffini, *Il Presidente Wilson*, Milano, Treves, 1919.
- ⁴⁹ Ivi, p. 2.
- ⁵⁰ Ivi, p. 1.
- ⁵¹ Ivi, p. 7.
- ⁵² Ivi, p. 11.
- ⁵³ Ivi, pp. 12-13.
- ⁵⁴ La simpatia mostrata da Preuss verso gli ordinamenti di common law si spiega anche con le assonanze tra la tradizione del *self-government britannica* e l'ispirazione organicistica che Preuss trasse dal proprio maestro, Otto von Gierke.
- ⁵⁵ Di una «campagne actuelle», finalizzata «à relever l'Exécutif de ce que l'on a appelé sa servitude envers les Chambres» parla anche Carré de Malberg. Cfr. R. Carré de Malberg, *La loi, expression de la volonté générale* (1931), Paris, Economica, 1984, p. 199.
- ⁵⁶ Sul punto si rimanda al bel contributo di S. Lagi, *La concezione democratica di Hans Kelsen e la riforma costituzionale austriaca del 1929. La seconda edizione di Von Wesen und Wert der Demokratie*, in «Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», n. 53, 2024, tomo II, pp. 597 ss.
- ⁵⁷ H. Triepel, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Liebmann, Berlin, 1928, p. 34.
- ⁵⁸ R. Smend, *Costituzione e diritto costituzionale* (1928), Milano, Giuffrè, 1988, p. 94.
- ⁵⁹ Secondo Gustavo Zagreblesky, la teoria della democrazia smendiana si fondava infatti su un «pluralismo moderato». Cfr. G. Zagrebelsky, *Introduzione a Smend, Costituzione e diritti costituzionale*, cit., p. 28.
- ⁶⁰ Senza alcuna pretesa di esaustività, possiamo ricordare: S. Lagi, *Unità e pluralità nella dottrina weimariana. Hermann Heller e l'omogeneità sociale*, in «Il pensiero politico», n. 2, 2019; S. Lagi e U. Pomarici, *Il popolo sovrano. Unità e conflitto nella teoria democratica di Hermann Heller*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024; G. Bisogni, *La costituzione materiale a Weimar. Hermann Heller, Rudolf Smend e Carl Schmitt*, in «Filosofia politica», n. 4, 2023; R. Cavallo, *Rechtsstaat oder Diktatur? Hermann Heller di fronte al fascismo*, in «Italian Review of Legal History», 2023; Baldassarre, *Weimar*, cit., R. Car, *Searching for a leftist constitutionalism. The German Left vs. the Rechtsstaat 1848-1949*, Cham, Springer, 2024.
- ⁶¹ Cfr. H. Heller, *Stato di diritto o dittatura?* (1929), ora in Id., *Stato di diritto o dittatura? e altri scritti* (1928-1933), a cura di U. Pomarici, Napoli, Editoriale Scientifica, 1998.
- ⁶² Cfr. in tal senso S. Lagi, *Unità e pluralità nella dottrina weimariana. Hermann Heller e l'omogeneità sociale*, in «Il Pensiero politico», n. 2, 2019, in particolare pp. 235-236.
- ⁶³ Costa, *Civitas*, cit., p. 93.
- ⁶⁴ Panunzio teorizzò l'esistenza di una «funzione corporativa» dello Stato. Cfr. S. Panunzio, *Il sentimento dello Stato*, Roma, Libreria del Littorio, 1929.
- ⁶⁵ Mortati, *L'ordinamento del governo*, cit., p. 9.

⁶⁶ Ivi, p. 13.

⁶⁷ Ivi, p. 2.

⁶⁸ Non sembra infatti condivisibile la tesi espressa da Enzo Cheli secondo la quale Mortati scrivesse durante una fase storica in cui il regime fascista non aveva «ancora dimostrato irreversibilmente la sua vocazione totalitaria». Cfr. E. Cheli, *Prefazione*, in Mortati, *L'ordinamento del governo*, cit., p. X.

⁶⁹ Il riferimento è, in particolare, ai due saggi schmittiani dedicati allo Stato totale (*Der totale Staat* del 1931 e *Weiterentwicklung des totalen Staats in Deutschland* del 1933), entrambi pubblicati nella «Europäischen Revue». Sul punto scrive infatti Mortati: «fino a quando il compito dello Stato rimanga limitato alla garanzia dei rapporti di coesistenza tra i cittadini singoli, l'esercizio della funzione governativa da parte del Parlamento può ancora pensarsi possibile. Ma quando invece lo Stato assuma come propria attribuzione la disciplina delle relazioni tra le classi allo scopo di dirimerne i contrasti secondo una norma di giustizia, e di armonizzarne gli interessi con le esigenze generali, allora il concentrare nel Parlamento il potere direttivo non può che compromettere la realizzazione di quel compito». Mortati, *L'ordinamento del governo*, cit., p. 79.

⁷⁰ Ivi, p. 87.

⁷¹ Ivi, p. 90.

⁷² *Ibidem*, nota 6.

⁷³ Sul punto sia consentito rimandare a M. Gregorio, *La costituzione in senso materiale di Costantino Mortati*, in «Filosofia politica», n. 1, 2023, pp. 71 ss.