

*Giornale di*  
**Storia**  
**costituzionale**

n. 51 / I semestre 2026



**eum** > edizioni università di macerata

Giornale di Storia costituzionale / Journal of Constitutional History  
n. 51 / I semestre 2026 Issue No. 51 / 1<sup>st</sup> semester 2026

#### Chief Editors

Luigi Lacchè, Roberto Martucci, Luca Scuccimarra

#### International Board

Bruce Ackerman (University of Yale), John Allison (Queens' College, University of Cambridge), Vida Azimi (CNRS-Cersa, Paris II), Nick W. Barber (Trinity College, University of Oxford), Olivier Beaud (Université Paris II, Panthéon-Assas), Francis Delperée (University of Leuven), Horst Dippel (Universität Kassel), Alfred Dufour (Université de Genève), Thomas Duve (Max Planck Institute for Legal History and Legal Theory, Frankfurt am Main), Ignacio Fernández Sarasola (Universidad de Oviedo), Dieter Grimm (Wissenschaftskolleg zu Berlin), Jean-Louis Halperin (École normale supérieure, Paris), Jacky Hummel (Université de Rennes 1), Martti Koskeniemi (University of Helsinki), Lucien Jaume (CNRS Cevipof, Paris), Peter L. Lindseth (University of Connecticut), Martin Loughlin (London School of Economics & Political Science), Dag Michalsen (University of Oslo), Heinz Mohnhaupt (Max Planck Institute for Legal History and Legal Theory, Frankfurt am Main), Marcel Morabito (SciencesPo, Paris), Ulrike Müßig (Universität Passau), Peter S. Onuf (University of Virginia), Carlos Manuel Petit Calvo (Universidad de Huelva), Cristiano Paixão (Universidade de Brasília), Michel Pertué (Université d'Orléans), Jack Rakove (University of Stanford), Dian Scheffold (Universität zu Bremen), Martin Sunnqvist (University of Lund), Gunther Teubner (Goethe Universität, Frankfurt am Main), Michel Troper (Université de Paris Ouest-Nanterre-La Défense), Wim J.M. Voermans (Leiden University), Armin von Bogdandy (Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg), H.H. Weiler (New York University), Augusto Zimmermann (Murdoch University).

#### Board of Editors

Ronald Car, Ninfa Contigiani, Giuseppe Mecca, Monica Stronati

#### Editors' Assistant

Antonella Bettoni

#### Address

Giornale di Storia costituzionale, c/o Dr. Antonella Bettoni,  
Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Macerata  
Piaggia dell'Università, 2 - 62100 Macerata, Italy  
giornalestoriacostituzionale@unimc.it  
www.storiacostituzionale.it; <https://rivisteopen.unimc.it/index.php/gsc>

I testi inviati alla redazione sono sottoposti a referaggio anonimo da parte di due esperti selezionati dalla Direzione sulla base delle proprie competenze e interessi di ricerca. Responsabili del processo di valutazione sono i Direttori della rivista.

The papers submitted for publication are passed on two anonymous referees (double-blind peer review), who are chosen by the Chief Editors on the basis of their expertise. The Chief Editors are responsible for the peer review process.

I libri per recensione, in copia cartacea o digitale, vanno inviati alla Segreteria di redazione.

Books for review should be submitted (paper or digital version) to the Editors' Assistants.

Il Giornale di Storia costituzionale è indicizzato nelle seguenti banche dati / The Journal of Constitutional History is indexed in the following databases:

Scopus – Elsevier; Heinonline; Historical Abstracts – EBSCO; Summon by Serial Solutions (full-text dal/since 01.01.2005); Google Scholar; Index Copernicus International World of Journals; DoGi (Dottrina Giuridica) – ITTIG (Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica)-CNR; BSN (Bibliografia Storica Nazionale); AIDA (Articoli Italiani di Periodici Accademici);

Catalogo Italiano dei Periodici – ACNP; Casalini Libri; EUM (Edizioni Università di Macerata).

Il *Giornale di Storia costituzionale* è una rivista inserita dall'ANVUR nella fascia A dell'Area 12/H2 (Scienze giuridiche) e nella fascia A dell'area 14/B1 (Storia delle dottrine e delle istituzioni politiche) / *The Journal of Constitutional History* is in the section A of the Area 12/H2 (Law) and section A of the Area 14/B1 (History of political doctrines and institutions) according to the assessment of the National Agency for the Evaluation of Universities and Research Institutes

#### Direttore responsabile

Angelo Ventrone

Registrazione al Tribunale di Macerata n. 463 dell'11.07.2001

#### Editore / Publisher

Edizioni Università di Macerata

Palazzo Ciccolini, via XX settembre, 5 – 62100 Macerata

T (39) 0733 2586080

info.ceum@unimc.it

<https://eum.unimc.it>

#### Distributed by Messaggerie

ISBN 979-12-5704-101-4 (print)

ISBN 979-12-5704-102-1 (online)

ISSN (print) 1593-0793

ISSN (online) 1827-7950

La rivista è pubblicata con fondi dell'Università di Macerata.

*In copertina: Are You with Us in National Service?*, Poster del Ministero per il lavoro e il servizio nazionale del Regno Unito, II Guerra Mondiale

Finito di stampare nel mese di giugno 2026

Printed in June 2026

#### Progetto grafico

+ studio crocevia

La versione cartacea del Giornale è disponibile a pagamento / The print version of the Journal is available for a fee

Prezzo di un fascicolo / Single issue price: euro 40

Arretrati / Back issues: euro 40

Abbonamento annuo (due fascicoli) / Annual Subscription rates (two issues): Italy, euro 65; European Union, euro 75; U.S.A. and other countries, euro 100

Gli abbonamenti debbono essere rinnovati annualmente / Subscriptions must be renewed annually.

Per ulteriori dettagli si prega di contattare / For further information, please contact: [ceum.riviste@unimc.it](mailto:ceum.riviste@unimc.it); T (+39) 0733 258 6080

Copyright © 2026 Autore/i. Gli autori mantengono tutti i diritti sull'opera originale senza alcuna restrizione.

Copyright © 2026 Author(s). The authors retain all rights to the original work without any restrictions.

Accesso libero. Questo numero è distribuito secondo i termini della licenza internazionale Creative Commons Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 (CC-BY-SA 4.0) che consente la ridistribuzione e il riutilizzo di un'opera a condizione che il creatore sia opportunamente accreditato e che qualsiasi opera derivata sia resa disponibile con "la stessa licenza o una licenza simile o compatibile".

Open Access. This issue is distributed under the terms of the Creative Commons Attribution ShareAlike 4.0 International License (CC BY-SA 4.0) which allows re-distribution and re-use of a licensed work on the conditions that the creator is appropriately credited and that any derivative work is made available under "the same, similar or a compatible license".

# Sommario /

## Contents

GIORNALE DI STORIA COSTITUZIONALE n. 51 / I semestre 2026  
JOURNAL OF CONSTITUTIONAL HISTORY n. 51 / I semester 2026

Il 'governo forte': costruzione e legittimazione del potere esecutivo nel Novecento. Una prospettiva comparata / *The 'strong government': building and legitimizing executive power in the twentieth century. A comparative perspective*

7 Introduzione / *Introduction*  
RONALD CAR

### Fondamenti

17 La responsabilità del potere esecutivo: esistono tradizioni nazionali comuni? / *Are there common national traditions regarding the responsibility of the executive power?*

LUIGI LACCHÈ

33 *E pluribus unum*. La vocazione all'unità e la ricerca di un governo forte: le risposte alla crisi del parlamentarismo nel primo dopoguerra / *E pluribus unum. The vocation for unity and the search for a strong government:*

*responses to the crisis of parliamentarism after WWI*

MASSIMILIANO GREGORIO

51 La nozione di regime parlamentare in Robert Redslob / *Robert Redslob's interpretation of parliamentary government*

MARCO OLIVETTI

### Esperienze

69 La 'presidenzializzazione' dell'esecutivo weimariano nell'ottica dell'equilibrio tra le forze sociali / *The 'presidentialization' of the Weimar executive in view of the balance between social forces*

RONALD CAR

89 Du parlementarisme absolu au présidentielisme absolu: le pouvoir exécutif en France (1914-1962) / *From Absolute Parliamentarianism to Absolute Presidentialism: The Executive Power in France (1914-1962)*

ÉMILIE N QUINART

- 105 Alla ricerca di un governo forte: dalla prima Costituzione democratica d'Austria alla seconda riforma costituzionale (1920-1929) / *In search of a strong government: from the first Austrian democratic Constitution to the second constitutional reform (1920-1929)*  
SARA LAGI
- 125 The Prime Minister in the Hot Seat. The Executive Power in the United Kingdom from World War I to the Aftermath of World War II / *Il Primo Ministro sotto accusa. Il potere esecutivo nel Regno Unito dalla Prima Guerra Mondiale al dopoguerra*  
DIEDERICK SLIJKERMAN
- 145 El diseño de un "Gobierno fuerte" en la España de entreguerras / *The design of a "strong government" in interwar Spain*  
IGNACIO FERNÁNDEZ SARASOLA
- 175 The elastic confines of governments in democracies: Nordic constitutional forms and discourses of 20<sup>th</sup> century / *I confini elastici dei governi nelle democrazie: forme e discorsi costituzionali dei paesi nordici nel XX secolo*  
DAG MICHALSEN
- 189 A stronger leadership within a delicate balance of powers: executive leadership, professional administration, and democracy in Woodrow Wilson's theory and practice / *Una leadership più forte all'interno di un delicato equilibrio di poteri: leadership esecutiva, amministrazione professionale e democrazia nella teoria e nella pratica di Woodrow Wilson*  
CRISTINA BON
- ma del 'governo forte' tra Italia liberale e fascismo / *Intermittent Constitutionalism: The Problem of Government between Liberal Italy and Fascism*  
MARCO FIORAVANTI
- 231 «La necessità dell'abuso di potere ha generato il vizio dell'abuso». Lodovico Mortara e la questione del "sindacato di costituzionalità" sui decreti-legge nell'Italia liberale / «*The Need for the Abuse of Power Has Given Rise to the Vice of Abuse*». Lodovico Mortara and the Issue of the "Judicial Review" of Decree-Laws in Liberal Italy  
FRANCESCO SERPICO
- 249 Il "governo forte" nei processi costituenti di Francia e Italia, tra progetti e resistenze / "Strong Government" in the Constituent Processes of France and Italy: Ideas, Projects, and Resistance  
GABRIELE MAESTRI
- 267 Storia di un ossimoro: il governo parlamentare a predominio governativo / *The story of an oxymoron: parliamentary regime with government dominance*  
GIOVANNI DI COSIMO
- 279 Angela De Benedictis legge / *reads* Coluccio Salutati, *Il tiranno*, Introduzione, traduzione, commento e cura di Diego Quaglioni
- 283 Fulvia Giachetti legge / *reads* Guillaume Grégoire, *La Constitution économique. Enquête sur les rapports entre économie, politique et droit*

## Itinerari

- 211 Costituzionalismo intermittente. Il proble-

## Sommario

- 287 Vincenzo Omaggio legge / reads Paolo Grossi, *Mario Sbriccoli, Carteggio (1962-2004)*, a cura di Luigi Lacchè
- 293 Saverio Gentile legge / reads Francesco Mastroberti, *Storia giuridica del Decennio francese nel Regno di Napoli. La costruzione di uno Stato*
- 297 Sedici proposte di lettura / *Sixteen reading proposals*
- 317 Autori / *Authors*
- 319 Abstracts



# 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 Mar-tucci 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 Legislatives 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 Laccché underlines, it must not be forgotten that these Legislatives 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.

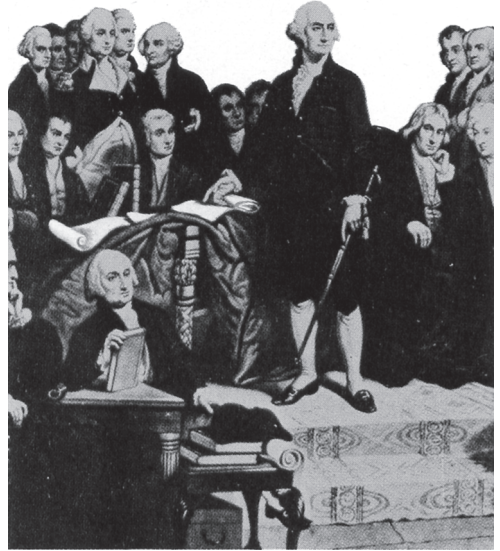
The impossibility of erecting stable parliamentary governments due to the deep rift between the parties characterized also the post-World War II period, thus marking the fate of the French Fourth Republic. As Gabriele Maestri reconstructs, in 1958 de Gaulle reopened the constituent process with the aim 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

## Car

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.







# La responsabilità del potere esecutivo: esistono tradizioni nazionali comuni?<sup>1</sup>

LUIGI LACCHÈ

## 1. Osservazioni introduttive

Rispondere alla domanda posta dal titolo è (ovviamente) molto difficile, se non impossibile. Pertanto, la considero innanzitutto come un invito alla riflessione, da inserire in un progetto, ampiamente comparativo e interdisciplinare, che offre un ampio set di dati utile anche all'approccio di storia costituzionale comparata che cerco di seguire e sviluppare<sup>2</sup>.

Oggi – da una prospettiva globale – la storia costituzionale comparata può aiutarci a comprendere meglio, tra le altre cose, la dialettica unità/diversità che è al centro del processo di integrazione europea. Tra il XIX e il XX secolo la comparazione storica era uno dei modi per (cercare di) rafforzare o “inventare” le identità nazionali. Adesso ci sembra più utile “decostruire” queste storie, andando oltre i confini<sup>3</sup>, denazionalizzandole. Questo punto di vista può aiutarci a demistificare l'uso eccessivamente semplificato di tipologie, modelli

e luoghi comuni. Dovremmo colmare il divario disciplinare tra la storia costituzionale comparata e altre discipline delle scienze sociali che studiano lo stesso insieme di fenomeni<sup>4</sup>. Tale prospettiva può rivelarsi utile anche nell'affrontare le nozioni di «patrimonio costituzionale» e «tradizioni costituzionali comuni». In effetti, la storia costituzionale comparata<sup>5</sup> potrebbe aiutare a decifrare meglio due questioni molto importanti dei nostri tempi: in primo luogo, valutare l'identità e la sostanza costituzionale di un nucleo comune di tradizioni costituzionali europee; in secondo luogo, essere uno strumento utile per affrontare i diversi livelli del costituzionalismo globale e le nuove tendenze della *governance*.

La storia costituzionale, vista come uno spazio “speciale” di comunicazione, può aiutarci a riflettere sugli sviluppi della cultura giuridica (in questo caso europea) del costituzionalismo. La demistificazione e la critica dell'uso eccessivo e astorico dei modelli costituzionali sono aspetti importanti per la formazione di una storia rinnovata.

In questo modo la storia costituzionale può affiancare altre prospettive di ricerca, ad esempio quelle del diritto costituzionale comparato e della scienza politica. Come è noto, una delle questioni affrontate dalla storia costituzionale è quella della "creazione" dei testi. Ma, non di rado, questa storia è stata ridotta a una sorta di storia pura e semplice di genealogie. L'uso di modelli<sup>6</sup> come quadri prescrittivi suggerisce che ci sono costituzioni "originali" e costituzioni "derivate". Da parte mia, credo che i fenomeni costituzionali riguardino sempre esperienze *place specific*. A volte capita di leggere che in una costituzione una parte significativa dei suoi articoli è copiata da testi o principi derivanti da altre esperienze nazionali. Ma cosa significa davvero trasferire o copiare determinati articoli? Quasi sempre copiare significa reinventare e adattare. Lo sappiamo, i testi si muovono, vengono confrontati e anche "copiati" e tuttavia ogni testo costituzionale diventa di nuovo specifico e "originale", perché in ogni occasione i contesti, le circostanze, i tempi, i luoghi, gli autori, i fattori cambiano. Si può allora dire che una costituzione è allo stesso tempo un fattore di condivisione e di separazione, di identità e di differenza. Una costituzione è sempre un mosaico composto da elementi diversi. Per questo motivo sembrerebbe più opportuno abbracciare un concetto dinamico e interattivo di cambiamento costituzionale attraverso testi, contesti sociali, pratiche politiche, interpretazione costituzionale e comunicazione.

In questo articolo cercherò di affrontare il tema della responsabilità dell'Esecutivo<sup>7</sup> con questa prospettiva metodologica, utilizzando l'approccio storico comparato. Questo non può che essere un primo tentativo, data l'evidente ampiezza del tema.

## 2. *Le esperienze fondative*

La responsabilità del potere esecutivo è, come è noto, un elemento chiave che ci consente di determinare la natura di un regime politico-costituzionale. Pertanto, la storia di questa "strumentazione" è senza dubbio rilevante per la riformulazione delle questioni contemporanee in termini di principi e quadri generali. Può essere utile cogliere la *longue durée*, gli elementi strutturali e le logiche sottese alla responsabilità dell'Esecutivo. Il nostro obiettivo è semplicemente quello di evidenziare alcuni aspetti emersi nel corso del XIX secolo. Tuttavia, fu il "triangolo atlantico" che coinvolse e collegò in molti modi Gran Bretagna, Stati Uniti d'America e Francia nel corso del XVIII secolo a determinare i contorni fondamentali del concetto, sviluppando tre diverse esperienze costituzionali. Si potrebbe dire che la grammatica di base si formò allora e in questi contesti storici.

La graduale sedimentazione del principio *The king can do no wrong* nel corso dello sviluppo storico del pensiero giuridico inglese offre l'opportunità di comprendere la costituzione da una prospettiva storica<sup>8</sup>. Il principio secondo cui il re non può sbagliare può quindi servire come strumento euristico per comprendere le varie dimensioni e istituzioni della costituzione alla luce dello sviluppo storico<sup>9</sup>. La storia britannica mostra quanto lungo e complesso sia stato il percorso dal XIV al XVIII secolo quando divenne possibile distinguere tra *impeachment* di natura "penale" e responsabilità politica come fattore di "civilizzazione" costituzionale del conflitto in seno allo sviluppo del regime a tendenza parlamentare.

L'esperienza americana<sup>10</sup> dell'*impeachment*, con tratti fortemente specifici

e originali, geneticamente repubblicani e presidenziali, attinge all'eredità monarchico-parlamentare dell'ex madrepatria, tracciando tuttavia un nuovo modello di *accountability*. Il dibattito francese successivo alla Rivoluzione del 1789 aprì, da parte sua, un nuovo e importante laboratorio<sup>11</sup>, destinato a favorire la riflessione sull'impronta originaria (la lotta contro il dispotismo ministeriale e la subordinazione del potere esecutivo a quello legislativo): il pensiero rivoluzionario impregnato della dimensione penale della responsabilità ministeriale<sup>12</sup>.

Queste tre esperienze fondative rivelano differenze molto importanti, riflesse in diversi episodi storici e scelte istituzionali. Ma una domanda sorge spontanea: esistono in ogni caso elementi comuni tra queste tre culture costituzionali in merito alla responsabilità del potere esecutivo? In questa prospettiva potremmo dire che i tre contesti hanno in comune il riferimento a due grandi "macchine della modernità". La prima è la difficoltà a mantenere e gestire uno spazio di compatibilità tra l'antica cultura dell'immunità e del privilegio (*Immunitas id est privilegium*) e l'affermazione del principio dell'eguale sottomissione di tutti i cittadini alla legge. Alla base c'è l'idea che i popoli moderni considerano la Costituzione come fondata su un principio di cauta sfiducia. Se un governo rappresentativo richiede che il potere sia temporaneamente affidato ai rappresentanti, uno dei corollari è che questi debbano essere costantemente monitorati per evitare abusi e crimini contro lo Stato, la nazione o il popolo. E dunque il privilegio dell'immunità non è più compatibile con il "governo dei moderni". Ma trovare un equilibrio tra le due esigenze (il pieno, libero, esercizio



Benjamin Constant, ritratto da Louis François Couche

del potere e il controllo dei governanti) si rivela un dilemma di difficile soluzione. Jacques Necker aveva compreso molto bene la questione: «Assurer la responsabilité du pouvoir exécutif sans altérer la dignité du gouvernement et mettre cette responsabilité en exécution sans jeter du trouble dans l'État: voilà peut-être la plus grande difficulté politique»<sup>13</sup>. Non è un caso che Necker venga subito evocato. Due autori in particolare, pensatori e uomini politici, da una parte e dall'altra dell'Atlantico, hanno contribuito notevolmente a definire il problema genetico della responsabilità<sup>14</sup>. Siamo negli anni Ottanta del Settecento. Il *Dictionnaire critique de la langue française* dell'abate Jean François Feraud<sup>15</sup> attribuisce a Jacques Necker, ministro delle finan-

ze di Luigi XVI, l'introduzione, nel lessico politico-istituzionale, del termine *responsabilité* («Responsabilité est un mot de M. Necker»). L'Oxford English Dictionary (t. VIII, p. 542) attribuisce la paternità del termine *responsibility* ad Alexander Hamilton nel *The Federalist*.

Questi due riferimenti sono importanti. Necker riflette sulla formazione di uno spazio pubblico della responsabilità. L'idea di base è che il governo (e persino il monarca) debbano rendere conto dinanzi al *tribunal de l'opinion publique*. *The Federalist* contiene la più straordinaria riflessione sui diversi aspetti della responsabilità che emergono dalla Costituzione americana, ma sempre nel confronto con l'esperienza britannica.

### 3. Quale punto di partenza "comune"?

Se ci riferiamo – ed è ciò che qui ci interessa – alla storia continentale europea del potere esecutivo nel XIX secolo, dobbiamo porci una prima domanda: cosa significa parlare di tradizioni nazionali comuni? Ci troviamo certamente di fronte a un panorama molto variegato e complesso<sup>16</sup>. Le dinamiche della responsabilità mutano a seconda dei tempi e dei contesti. Il costituzionalismo concesso promosso dalle monarchie (la *Charte constitutionnelle* francese del 1814, la *Verfassungsurkunde* bavarese del 1818, le Carte brasiliano/portoghesi del 1824 e del 1826, gli Statuti italiani e, in particolare, lo Statuto concesso nel marzo 1848 dal Re di Sardegna) ha tracciato una strada; il costituzionalismo "costituente" (ad esempio, il Portogallo del 1822, la *Charte* francese del 1830 con la sua ambiguità sulle questioni di legittimazione e sovra-

nità, la Costituzione liberal-democratica belga del 1831...) ne ha tracciato un'altra; il costituzionalismo polimorfico caratterizzato dall'alternanza di regimi monarchici e repubblicani (Francia, Spagna...) ha introdotto altri elementi, ovvero un costituzionalismo repubblicano legato a vari meccanismi sviluppatisi nel quadro della monarchia costituzionale<sup>17</sup>. D'altro canto, il peso delle costituzioni scritte non dovrebbe essere sopravvalutato, tenendo conto, come dovremmo fare, dell'"antropologia" costituzionale dei liberali europei: per loro i testi scritti sono solo una parte della "costituzione complessiva". Le prassi, i costumi, le convenzioni, i comportamenti sono altrettanto, se non più, importanti.

Tenendo presenti queste premesse generali, ritengo che il punto di partenza migliore per comprendere il disegno storico in questione sia rappresentato dall'art. 13 della *Charte constitutionnelle* francese del 1814 il cui testo recita: «La personne du roi est inviolable et sacrée. Ses ministres sont responsables. Au roi seul appartient la puissance exécutive»<sup>18</sup>. Questo testo rappresenta un tentativo di fissare la prassi britannica, ma con una grande e fondamentale differenza: in Inghilterra il principio è il punto di arrivo di un lungo e contrastato percorso storico, mentre in Francia e nel continente europeo questa formula evasiva diventa all'improvviso – senza una vera esperienza concreta – una norma costituzionale destinata a radicarsi nelle consuetudini politiche. L'art. 13 contiene tre principi: *The king can do no wrong*, il *Monarchisches Prinzip* "à la française", la responsabilità ministeriale. Questo articolo definisce i confini esterni della responsabilità, ma lascia alla prassi istituzionale il compito di risolvere i problemi relativi al

regime costituzionale. L'articolo stabilisce i pilastri del governo monarchico rappresentativo, ma non impedisce necessariamente un'evoluzione verso forme di governo parlamentare.

Al di là del *cliché* dell'affermazione "naturale", quasi "obbligata" dei sistemi parlamentari, l'ambivalenza, la flessibilità e la laconicità della formula ne fanno il più importante programma costituzionale che attraverso l'Ottocento in Europa<sup>19</sup>, un programma da interpretare e integrare con i contenuti ritenuti più utili. Troviamo le "stesse" disposizioni scritte (ad esempio Svezia 1809; Spagna 1812; Francia 1814; Norvegia 1814; Paesi Bassi 1815; Baviera 1818; Francia 1830; Belgio 1831; Sardegna 1848; Prussia 1851; Spagna 1876...) usate per caratterizzare un'ampia gamma di monarchie costituzionali e di regimi politico-costituzionali di responsabilità del potere esecutivo. L'Ottocento è il secolo della monarchia, tanto che persino i pochi esperimenti repubblicani hanno nella figura del capo dello Stato monarchico il punto di riferimento concettuale e un termine di paragone<sup>20</sup>.

La teoria della responsabilità ministeriale – annotava nel 1909 Vittorio Emanuele Orlando – «comprende in sé e riassume tutto il diritto costituzionale moderno. Ognuno, infatti, degl'istituti del governo parlamentare si coordina con quella teorica, ad essa risale o da essa necessariamente discende. Senza di essa, né può concepirsi un diritto di controllo del Parlamento, né potrebbe esercitarsi la prerogativa del capo dello Stato: questo binomio, che costituisce il carattere essenziale delle forme parlamentari, viene ad integrarsi nella Responsabilità dei ministri»<sup>21</sup>.

#### 4. *La circolazione delle dottrine costituzionali.* Un autore chiave: Benjamin Constant

Un aspetto importante del dibattito europeo riguarda l'elaborazione di un ampio *corpus* di opere dottrinali dedicate alla responsabilità ministeriale. Numerosi autori di spicco hanno pubblicato, in momenti diversi, autorevoli monografie. Potrei citare, per esempio, Robert Mohl<sup>22</sup> nel contesto tedesco, Oswald De Kerchove De Denterghem<sup>23</sup> in Belgio o Camillo Montalcini<sup>24</sup> in Italia. Questi e molti altri studiosi hanno contribuito a far circolare casi nazionali, confrontandoli ed elaborando idee e categorie comuni. Ma, a mio avviso, nessun scrittore ha avuto un ruolo fondante in Europa al pari di Benjamin Constant. Il suo opuscolo *De la responsabilité des ministres*<sup>25</sup> ebbe davvero un notevole successo e la maggior parte degli studiosi lo prese come punto di partenza.

La grande influenza esercitata dal *pamphlet* di Constant è dovuta ad almeno due ragioni. Innanzitutto, vanno tenuti presenti i suoi legami intellettuali con Madame de Staël e Jacques Necker, e più in generale con il cosiddetto Gruppo di Coppet. Questi personaggi conoscevano la storia costituzionale britannica, a partire dal 1714, e dall'avvento della dinastia degli Hannover<sup>26</sup>. Un'adeguata conoscenza dell'esperienza d'Oltremania ha consentito loro di cogliere tre dinamiche principali: l'affermarsi del principio dell'inviolabilità del monarca e di un governo guidato da un primo ministro; il progressivo indebolimento dell'*impeachment* penale a favore dell'autonomia della responsabilità politica; il crescente peso dell'opinione pubblica nell'orientare le scelte di governo<sup>27</sup>.

Questi autori hanno riflettuto appro-

fonditamento sul problema cruciale del potere esecutivo e sul ruolo del capo dello Stato<sup>28</sup>, sia in contesti monarchici che repubblicani. La divisione britannica del potere esecutivo tra origine monarchica (*puissance*) ed esercizio ministeriale (*responsabilité*) apparve come una condizione favorevole per trovare un punto di equilibrio tra stabilità e cambiamento. Come abbiamo visto, Necker ne era perfettamente consapevole. Non a caso era un banchiere e un ministro delle finanze, in un Paese, la Francia, schiacciato da un enorme debito pubblico. Usò il vocabolario della *Commercial Society*: il ministro, funzionario pubblico che governa in nome del re, deve godere di credito se vuole guadagnarsi la fiducia dell'opinione pubblica<sup>29</sup>.

Possiamo quindi affermare che tra la fine del XVIII e l'inizio del XIX secolo nessun altro ambiente intellettuale rifletté così profondamente sul problema della responsabilità del potere esecutivo come fece il "circolo" di Coppet. È anche importante ricostruire la genealogia delle idee di Benjamin Constant, dai suoi *Fragments*<sup>30</sup> alle *Réflexions sur les constitutions*<sup>31</sup> e *De la responsabilité de ministres*, considerando anche i cambiamenti apportati al suo *Cours de politique constitutionnelle*<sup>32</sup>.

Famosissimo è l'*incipit* di *De la responsabilité*, in cui Constant spiega la sua teoria del potere neutro:

La responsabilité des Ministres est la condition indispensable de toute monarchie constitutionnelle. C'est cette responsabilité, qui place le Roi dans une sphère à part, au-dessus de toutes les agitations du Gouvernement proprement dit. En distinguant entre le pouvoir royal et le pouvoir exécutif ou ministériel, elle fait du premier une autorité neutre et préservatrice, qui départage les pouvoirs actifs en cas de dissentiment, et qui, demeurant toujours calme, parce qu'elle n'est

jamais compromise, rétablit le repos, en faisant cesser les luttes, et l'action, en écartant les obstacles<sup>33</sup>.

Questa affermazione iniziale dovrebbe immediatamente mettere in guardia il lettore dall'interpretare l'opera di Constant attraverso la categoria contemporanea e "razionalizzata" della responsabilità politica dei ministri. Solo adottando un punto di vista specifico e contestuale possiamo cercare di comprendere la teoria di Constant, così come quella della maggior parte degli studiosi del XIX secolo. Dopo la Restaurazione, la monarchia (costituzionale) – secondo la *vulgata* inglese – sembra essere l'istituzione naturale per affermare il "governo dei moderni" basato sull'inviolabilità del capo dello Stato e sulla responsabilità ministeriale. Necker si era già soffermato sulla specificità della condizione monarchica<sup>34</sup>. Le sue caratteristiche (prestigio, eredità, stabilità...) hanno reso possibile la responsabilità dell'esecutivo (un pilastro del governo libero) senza distruggere il potere dello Stato. Il *fil rouge* che collega le osservazioni di Constant dal contesto repubblicano a quello monarchico è dato dalla nozione di potere neutro e dalla sua capacità di preservare un effettivo equilibrio dei poteri. Il suo "formato" giurisdizionale è evidente: il monarca, se visto come potere neutro, si trasformerebbe, quando vi è un conflitto tra l'opinione pubblica e il governo, in una sorta di "potere giudiziario" degli altri poteri<sup>35</sup>.

L'architettura costituzionale alla base del discorso di Constant si confronta con la realtà francese all'inizio del periodo della Restaurazione. Il pensatore elvetico conosce il contesto politico britannico e la crescente distinzione tra responsabilità penale/legale e politica. Ma la Francia non è

la Gran Bretagna. È necessario tenere presente la differenza fondamentale tra l'esperienza britannica e la situazione continentale all'inizio del XIX secolo. In Inghilterra la costruzione del potere esecutivo e della responsabilità ministeriale è il risultato di una storia secolare, di eventi storici e di circostanze specifiche. In Francia, così come in Europa, il punto di partenza è un testo scritto destinato a stabilire un nuovo sistema politico-costituzionale. L'articolo 13 della *Charte constitutionnelle* è paradigmatico. Si occupa innanzitutto dell'*impeachment*, ma la sua ambiguità, flessibilità e la sua formulazione laconica rendono possibili ulteriori soluzioni. «La persona del re è inviolabile e sacra. I suoi ministri sono responsabili. Il potere esecutivo appartiene solo al Re» contiene tre principi teoricamente "compatibili" con diversi regimi costituzionali, un ampio spettro che va dal *Monarchisches Prinzip* al sistema parlamentare.

Benjamin Constant, così come altri pubblicisti, è consapevole di queste condizioni. Egli distingue tra l'uso legale del potere e quello illegale, quando i ministri non si comportano come funzionari autorizzati dalla legge, ma come privati cittadini che violano la legge<sup>36</sup>. Questa distinzione mostra quanto siano diversi i punti di vista. D'altra parte, è abbastanza evidente quanto questi autori conoscano bene le caratteristiche istituzionali della responsabilità politica. I ministri perdono la fiducia del pubblico quando perdono la maggioranza nelle assemblee.

*Lorsque nous aurons ce que nous n'avons point encore, mais ce qui est d'une nécessité indispensable, dans toute Monarchie constitutionnelle, je veux dire, un ministère qui agisse de concert, une majorité stable, et une opposition bien sépa-*

*rée de cette majorité, nul Ministre ne pourra se maintenir, s'il n'a pour lui le plus grand nombre des voix, à moins d'en appeler au peuple par des élections nouvelles. Et alors, ces élections nouvelles seront la pierre de touche de la confiance accordée à ce Ministre*<sup>37</sup>.

La distinzione tra responsabilità giuridica e politica è in teoria abbastanza chiara, ma l'articolo 13 della *Charte* semplicemente inaugura il lungo diciannovesimo secolo. Si potrebbe dire che la responsabilità politica può essere vista come il "campo di battaglia" dei regimi rappresentativi: la parlamentarizzazione è un processo storico epocale, complesso e mutevole a seconda dei contesti nazionali, soprattutto in base alle condizioni specifiche del luogo, richiamando la formula di Constant. I regimi costituzionali continentali cominciarono a sperimentare e a vivere la responsabilità ministeriale, pilastro dei nuovi sistemi politici dopo la Restaurazione<sup>38</sup>. Si trattava di un processo che coinvolgeva diverse forze: l'opinione pubblica, i gruppi politici, le prerogative e le grandi risorse a disposizione dei monarchi che *regnavano* ma non senza *influenzare* anche la vita politico-costituzionale. Sebbene la maggior parte delle tecniche istituzionali fosse ormai delineata, non era però facile trovare un equilibrio duraturo ed efficace<sup>39</sup>. Il conflitto tra governo rappresentativo e principi parlamentari, tra *regner* e *gouverner*<sup>40</sup>, non è la soluzione, ma il grande problema del diciannovesimo secolo. La responsabilità del potere esecutivo è stata al centro di questa "lotta" e di una vasta rete di contributi dottrinali e controversie. Per queste stesse ragioni non è semplice, nella pratica, "separare" la responsabilità politica vera e propria dai residui dell'*impeachment*, con la minaccia di dimissioni rivolta ad un ministro o ad un governo<sup>41</sup>.

Ancora una volta è utile leggere Constant sui veri scopi della responsabilità:

La responsabilité me semble devoir atteindre surtout deux buts: celui d'enlever la puissance aux Ministres coupables; et celui d'entretenir dans la Nation, par la vigilance de ses Représentans par la publicité de leurs débats, et par l'exercice de la liberté de la presse, appliqué à l'analyse de tous les actes ministériels, un esprit d'examen, un intérêt habituel au maintien de la constitution de l'État, une participation constante aux affaires, en un mot un sentiment animé de vie politique<sup>42</sup>.

Il confine tra "colpevolezza" e "innocenza" è labile in politica. L'importante è togliere potere al ministro e rafforzare la vigilanza dei rappresentanti della nazione e il senso civico. Il corollario è ben noto:

De la réunion de toutes les dispositions précédentes, il résulte que les Ministres seront souvent dénoncés, accusés quelquefois, condamnés rarement, punis presque jamais<sup>43</sup>.

##### 5. Alcuni aspetti della responsabilità ministeriale nell'Europa del XIX secolo

Il pensiero di Constant fu subito dibattuto in Francia<sup>44</sup> e le osservazioni critiche contribuirono anche a modificare alcune delle sue opinioni, ma fu in Europa che il grande pubblicista divenne nel corso dell'Ottocento l'"autorità" più citata. Questo ci mostra non ciò che pensiamo di dover trovare in quel dibattito secondo la nostra prospettiva odierna, ma ciò che era rilevante all'epoca, secondo i concetti e le preoccupazioni allora correnti. Quello che per noi suona come ambiguità, se non confusione, è proprio la specificità del discorso ottocentesco sulla responsabilità del potere esecutivo. Tale

preoccupazione metodologica dovrebbe guidarci nell'analisi degli elementi principali del nostro argomento. Qui posso solo evidenziare alcuni degli aspetti che hanno avuto un impatto più generale.

Una storia della responsabilità dell'esecutivo in Europa dovrebbe combinare due dimensioni: da un lato, cercare di far emergere gli elementi comuni, dall'altro evidenziare gli elementi di specificità. Si dà per scontato che le esperienze nazionali siano caratterizzate da peculiarità proprie. Così, a titolo di esempio, la storia costituzionale francese offre uno straordinario "inventario", tumultuoso e ricchissimo, di tutte le forme e le pratiche di responsabilità. Il tema più importante riguarda probabilmente la difficoltà di trasferire i meccanismi sviluppati nel contesto della «condizione monarchica» ai regimi repubblicani e presidenziali. Una storia lineare è quindi impossibile e la "politicizzazione" della responsabilità continua a essere un problema fino alla Quinta Repubblica.

Se invece volgiamo lo sguardo verso i territori germanici il *leitmotiv* potrebbe evocare un'altra categoria, quella della garanzia della Costituzione<sup>45</sup> e della costruzione del *Rechtsstaat*. Per i giuristi e i politici legati al *Monarchisches Prinzip* – a partire da Friedrich Julius von Stahl<sup>46</sup> – la responsabilità ministeriale può sussistere solo ai fini della costituzionalità e non, come in Inghilterra, del governo parlamentare. La responsabilità giuridica garantisce che ogni azione governativa sia conforme alla Costituzione e non alla volontà delle assemblee rappresentative. In realtà, gli esponenti conservatori, tra cui Stahl, cercarono di indebolire il principio di responsabilità, come nel caso prussiano<sup>47</sup>. D'altra parte, la maggior parte dei liberali tedeschi non pensava di poter

instaurare un regime basato sulla responsabilità politica o parlamentare dei ministri sul modello britannico<sup>48</sup>.

Come affermò Robert Mohl nel 1837, una legge sulla responsabilità ministeriale sembrava essere il fulcro del *Rechtsstaat*<sup>49</sup>: il diritto della Camera di mettere sotto accusa i ministri sarebbe stato il modo appropriato per garantire il regime costituzionale e rafforzare il principio dell'irresponsabilità del sovrano. Per Mohl, elementi politici e giuridici si compenetrano nella responsabilità ministeriale. Lo scopo è politico, ma il mezzo è legale. Pertanto, solo i reati ministeriali che violano la Costituzione e i diritti individuali devono essere perseguiti. Nel 1833 Mohl aveva difeso nell'Assia elettorale (*Kurhessen*) il ministro degli Interni, Hasenpflug. Questi fu accusato dalla Camera dei deputati di aver sciolto l'Assemblea e di aver violato il suo diritto di verificare il risultato delle elezioni<sup>50</sup>. Questo fu l'unico caso di *impeachment* in Germania prima del 1848 e il ministro fu assolto.

Nonostante le differenze esistenti tra i sistemi politico-costituzionali continentali, per una buona parte della dottrina è comune, nei regimi monarchici costituzionali, l'esigenza che i ministri abbiano una speciale responsabilità, che completa e integra il principio di irresponsabilità del sovrano. Quella che può sembrare una difficoltà concettuale nel separare o confondere *impeachment* e responsabilità politica è in realtà un'altra caratteristica del XIX secolo. Per lungo tempo persistette l'idea – contrariamente a quanto pensava Constant – che la responsabilità politica non fosse sufficiente perché il ministro, accusato o, in rarissime occasioni, effettivamente condannato, poteva sempre tornare al potere. La responsabilità serve innanzitutto a di-

fendere e garantire la Costituzione e poi, in ultima analisi, a scaricare la colpa sul ministro. Anche per molti liberali l'idea di fondo è che l'affermazione completa e decisa della responsabilità politica rafforzerebbe oltre misura le assemblee elette e le maggioranze politiche, indebolendo al contempo la monarchia costituzionale e la necessità di un equilibrio tra *potere e accountability*.

Questo aspetto solleva tuttavia un ulteriore interrogativo: la responsabilità del potere esecutivo può essere realmente regolamentata? Nel caso della responsabilità politica, essa dipende da un complesso mosaico di tecniche e di dinamiche concrete. Si può forse dire che la sua storia coincide con la storia del parlamentarismo e del costituzionalismo moderno, quindi si basa soprattutto su pratiche, consuetudini e convenzioni. In definitiva, è solo nella seconda metà del diciannovesimo secolo che la responsabilità politica è stata esplicitamente affermata in un testo costituzionale europeo<sup>51</sup>. In realtà, è la responsabilità giuridica a sollevare la maggior parte degli interrogativi. Innanzitutto, c'è stato un ampio dibattito sulla natura e i limiti dei reati ministeriali. E ancor prima, legislatori e studiosi si erano chiesti se fosse possibile o utile formulare una legge sulla responsabilità. Fin dall'inizio Benjamin Constant comprese la natura essenziale del problema, ritenendo che qualsiasi tentativo di elaborare una legge precisa e dettagliata, come dovrebbe essere nella dimensione penale, sarebbe stato illusorio. Era perciò scettico: «Si chacune de ces manières de nuire à l'Etat doit être indiquée et spécifiée par une loi, le Code de la responsabilité deviendrait un traité d'histoire et de politique, et encore ses dispositions n'atteindraient que le passé. Les Ministres trou-

veroient facilement de nouveaux moyens de les éluder pour l'avenir»<sup>52</sup>. I dubbi di Constant erano ampiamente condivisi. Non a caso la promessa costituzionale di redigere una legge sulla responsabilità giuridica raramente è stata mantenuta. Questo fu il destino di nazioni come la Gran Bretagna, la Francia, il Belgio, l'Italia, la Prussia o la Spagna<sup>53</sup>. In alcune esperienze nazionali vi furono numerosi tentativi di disciplinare la responsabilità giuridica, ma rimasero solo allo stato di progetti. Le argomentazioni invocate per non regolamentare la responsabilità giuridica erano legate sia all'ideologia costituzionale dei liberali a favore della fluidità ed elasticità del governo rappresentativo, sia alla convinzione – basti leggere Benjamin Constant o Pellegrino Rossi – che la politica, essendo proteiforme, non può essere “giuridificata”.

Al contrario, Svezia (1810), Württemberg (1819), Granducato di Baden (1820), Portogallo (1826), Norvegia (1828), Sassonia (1838), Ungheria (1848), Baviera (1848-1850), Svizzera (1850), Danimarca (1852), Paesi Bassi (1855), Impero austriaco (1867), Grecia (1876-77), Bulgaria (1879), Romania (1879), Serbia (1891) approvarono leggi sui reati ministeriali e sulle relative procedure legali. Queste leggi sono eterogenee e in alcuni casi miravano a dare attuazione a una promessa costituzionale. Ma questo fatto non garantiva certamente l'efficacia delle disposizioni approvate. Ci furono pochissimi casi di effettiva applicazione della procedura di *impeachment* dei ministri.

Un altro principio comune europeo – sulla scia dell'esperienza inglese e indipendentemente da costituzioni e leggi – riguarda chi deve giudicare i ministri. Il *gold standard* prevede che la camera eletta dal

popolo proceda alla messa in stato d'accusa e che la seconda camera, nominata dal sovrano o con altre caratteristiche, giudichi i ministri<sup>54</sup>. Per l'atto d'accusa esistono diverse possibilità: la costituzione di Commissioni *ad hoc*, quando necessario, o di un Consiglio permanente composto all'inizio di ogni legislatura (ad esempio Svezia, Portogallo). Quanto alla decisione, la storia mostra che, in determinate circostanze, sono state adottate anche altre soluzioni: la *Cour de Cassation* in Belgio; l'*Haute Cour de Justice* in Francia (Francia, 1791 e 1848); un tribunale di Stato (*Staatsgerichtshof*) in Baviera (1850) o in Austria, composto da 24 cittadini eletti dalle due Camere.

La mancanza di una disciplina specifica e di una reale efficacia si rivela il tratto distintivo della responsabilità del potere esecutivo nell'Europa del XIX secolo. Incertezze e contraddizioni sono parte integrante della difficile attuazione delle *Konstitutionnelle Verfassungen*.

Il XIX secolo è in gran parte il secolo dell'*imprinting* monarchico e non della piena affermazione dei regimi parlamentari. Non bisogna dimenticare che il potere esecutivo appartiene originariamente al capo dello Stato e questo ha conseguenze cruciali per il funzionamento concreto della responsabilità. La distinzione tra responsabilità politica e responsabilità giuridica è netta in teoria, ma in realtà queste due facce devono essere viste insieme, intrecciate tra di loro. L'idea di base per i liberali è che la Costituzione è minacciata in primo luogo da coloro che esercitano il potere esecutivo, mentre l'*impeachment*, in sistemi costituzionali ancora incerti, rimane più una risorsa “comunicativa” che serve a rassicurare l'opinione pubblica.

6. *Una breve conclusione*

Un altro aspetto da evidenziare è che la natura e i limiti del potere esecutivo cambiarono radicalmente all'inizio del XX secolo. Il "lungo" XIX secolo si concluse con lo scoppio della Prima Guerra Mondiale. Il Progetto REGALIEN<sup>55</sup> nasce dall'osservazione dell'attuale rafforzamento generalizzato del potere esecutivo in Europa. Questa tendenza va inquadrata in un processo storico più lungo, iniziato un secolo fa. La Prima Guerra Mondiale rappresentò una svolta nel processo di potenziamento dell'esecutivo, segnato da una profonda rimodulazione dell'intervento dello Stato in tutti i settori della vita sociale. Nella trasformazione del diritto pubblico, prima e dopo la Grande Guerra, il potere normativo del governo (regolamenti, decreti, provvedimenti...) non fu episodico o arbitrario, ma sintomo di un fenomeno storico specifico, di una trasformazione costituzionale<sup>56</sup>. In Francia – la nazione che aveva sviluppato il *parlementarisme absolu* durante la Terza Repubblica<sup>57</sup> – la controversa formula del *gouvernement législateur*<sup>58</sup>, discussa nei primi due decenni del XX secolo, inaugurò la nuova fase<sup>59</sup>. La razionalizzazione dei sistemi parlamentari nel corso del XX secolo rafforzò lo *status* del potere esecutivo nei confronti dei parlamenti e ne ampliò la portata.

Un primo tentativo di delineare una storia costituzionale comparata della responsabilità del potere esecutivo può servire a mettere in luce alcuni tratti comuni e a rispondere affermativamente, seppur in generale, alla domanda contenuta nel titolo di questo articolo. Allo stesso tempo, questo approccio ci mostra la molteplicità e la varietà di esperienze e strumenti,

evidenziando diversi punti di svolta, fasi, contesti e diverse modalità di legittimazione. Il fatto che utilizziamo le stesse parole (potere esecutivo, governo, responsabilità, *impeachment*, ecc.) non significa che nulla sia cambiato. La maggior parte dei concetti e delle questioni che riguardano l'Europa oggi sono legati a un lungo patrimonio storico ricco di deviazioni, cambiamenti e intrecci. Uno sguardo alla dimensione storica può essere utile innanzitutto per rendersi conto che l'Europa è interessata ormai da diversi decenni da alcuni fenomeni nuovi: la crescita di forme concorrenti di responsabilità che servono a compensare alcuni difetti legati alla responsabilità politica "pura"<sup>60</sup>; nuove forme di connessione tra responsabilità politica e responsabilità giuridica, soprattutto attraverso il controllo parlamentare<sup>61</sup>; la ricomparsa della responsabilità giuridica e la sua crescente "politicizzazione"; l'espansione del concetto di responsabilità verso i *social media* e la società civile; la "corporativizzazione" delle culture e dei sistemi politici incentrata sui concetti di *accountability*<sup>62</sup> e *compliance* (responsabilità della *governance*). Ancora una volta la storia è *magistra vitae*, ma all'interno di un approccio multidisciplinare.

- <sup>1</sup> Questo contributo è la versione italiana – con poche modifiche – del saggio *Are there common national traditions regarding the responsibility of the executive power?*, in *Regional Accountability and Executive Power in Europe*, ed. by M. Morabito and G. Tusseau, Abingdon, Routledge, 2024, pp. 53-70, frutto di un grande Progetto europeo (REGALIEN: Responsibility of Governments, Accountability and Legitimacy). Il contributo è stato presentato in occasione del Convegno «La responsabilité du pouvoir exécutif: Traditions nationales et culture juridique européenne», Parigi, 20 maggio 2022.
- <sup>2</sup> L. Lacchè, *Crossing boundaries. Comparative constitutional history as a space of communication*, in «Glossae. European Journal of Legal History», 15, 2018, pp. 126-139.
- <sup>3</sup> Sui vari tipi di “confine” nel diritto comparato attuale v. M. Tushnet, *The Boundaries of Comparative Law*, in «European Constitutional Law Review», 13, 1, 2017, pp. 13-22.
- <sup>4</sup> Cfr. A. von Bogdandy, *National Legal Scholarship in the European Legal Area – A Manifesto*, «International Journal of Constitutional Law», 10, 2012, p. 624; R. Hirschl, *Comparative Matters. The Renaissance of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014, pp. 191-192.
- <sup>5</sup> Rinvio a L. Lacchè, *History & Constitution. Developments in European Constitutionalism: the comparative experience of Italy, France, Switzerland and Belgium (19<sup>th</sup>-20<sup>th</sup> centuries)*, Frankfurt am Main, V. Klostermann, 2016.
- <sup>6</sup> Alcune utili riflessioni in A.G. Manca, *Introduzione* a Manca, W. Brauner (a cura di), *L’istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata. Die parlamentarische Institution im 19. Jahrhundert. Eine Perspektive im Vergleich*, Bologna, Il Mulino, Berlin, Duncker & Humblot, 2000, pp. 12 ss.
- <sup>7</sup> Utilizzerò innanzitutto il termine responsabilità, poiché rappresenta meglio la concettualizzazione storico-costituzionale del nostro tema.
- <sup>8</sup> Su questa prospettiva v. J.W.F. Allison, *The English Historical Constitution: Continuity, Change and European Effects*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007; Id., *The Spirits of the Constitution*, in N. Bamford and P. Leyland, *Accountability in the Contemporary Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2014, pp. 27-56.
- <sup>9</sup> C. Roberts, *The Growth of Responsible Government in Stuart England*, Cambridge, Cambridge University Press, 1966; J. Greenberg, *Our Grand Maxim of State: ‘The King Can Do No Wrong’*, in «History of Political Thought», XII, n. 2, 1991, pp. 209-228; J.L. Malcolm, *Doing No Wrong: Law, Liberty, and the Constraint of Kings*, in «Journal of British Studies», XXXVIII, n. 2, 1999, pp. 161-186; D. Baranger, *Parlementarisme des origines: essai sur les conditions de formation d’un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l’âge victorien)*, Paris, Puf, 1999; e più di recente M.-F. Fortin, *A Historical Constitutional Approach to The King Can Do No Wrong: Revisiting Crown Liability* (Doctoral thesis), <<https://doi.org/10.17863/CAM.57613>>; Id., *Rule of Law, Parliamentary Sovereignty and Executive Accountability in English Legal Thinking: The Recent Revival of The King Can Do No Wrong*, in «Journal of Constitutional History/Giornale di storia costituzionale», 44, II, 2022; P. Daly, *United Kingdom*, in *Comparative Executive Power. Perspectives on Accountability from Law, History and Political Science*, a cura di M. Morabito, G. Tusseau, London, Routledge, 2024.
- <sup>10</sup> Nel contesto di una letteratura molto vasta, v., tra le pubblicazioni più recenti, W. H. Rehnquist, *Grand Inquests. The Historic Impeachments of Justice Samuel Chase and President Andrew John-*
- son*, New York, Morrow, 1992; M. J. Gerhardt, *The Lessons of Impeachment History*, «The George Washington Law Review», 67, 3, 1999, pp. 603-625; R. Berger, *Impeachment. The Constitutional Problems*, Harvard, Harvard University Press, 1999; M. Oliviero, *L’impeachment. Dalle origini inglesi all’esperienza degli Stati Uniti d’America*, Torino, Giappichelli, 2001; J. A. Engel et alii, *Impeachment: an american history*, New York, Modern Library, 2018; L. H. Tribe, J. Matz, *To end a Presidency: The Power of Impeachment*, New York, Basic Books, 2018; A. Hirsch, *Impeaching the President: Past, Present, and Future*, San Francisco, City Lights Books, 2019.
- <sup>11</sup> Sui concetti di potere esecutivo e governo in Francia v. *Le pouvoir exécutif en France (Révolution/V République) / The Executive Power in France (Revolution/Fifth Republic)*, numero monografico del «Journal of Constitutional History / Giornale di storia costituzionale», 28, II, 2014, in particolare i contributi di M. Troper: *Le pouvoir exécutif en France (Révolution/Vème République). Introduction* (pp. 11-15) e *Democratie et Pouvoir exécutif dans les constitutions révolutionnaires. Du pouvoir exécutif au gouvernement* (pp. 127-134); A. Le Pillouër, *Le dualisme de l’Exécutif sous la Révolution française* (pp. 19-32); M. Morabito, *La responsabilité du chef de l’Etat* (pp. 43-49).
- <sup>12</sup> Cfr. V. Azimi, *Aux origines de la responsabilité ministérielle, in 1791. La première constitution française*, a cura di J. Bart et alii, Paris, Economica, 1993, pp. 216-269; D. Amson, *La responsabilité politique et pénale des ministres de 1789 à 1958*, in «Pouvoirs», 1, 2000, pp. 3160; M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, Paris, LGDJ, 2020, pp. 77 ss.; C. Geynet-Dussauze, P. Jenseil-Monge, *France, in Comparative Executive Power. Perspectives on Accountability from Law, History and Political Science* cit.

- <sup>13</sup> J. Necker, *Dernières vues de politique et de finance*, in Id., *Oeuvres complètes*, Paris, Treuttel et Würtz, 1820-1821, t. XI, p. 155.
- <sup>14</sup> Lacchè, *Responsabilità ministeriale*, ora in Id., *History & Constitution* cit., p. 381.
- <sup>15</sup> Marseilles, Chez Jean Mossy Père et Fils, 1788, t. III, p. 456. Cfr. F. Brunot, *Responsabilité*, in *A grammatical Miscellany offered to Otto Jespersen on his seventieth birthday*, ed. by N. Bøgholm, A. Brusendorff, C.A. Bodelsen, Copenhagen, Levin & Munksgaard, London, Allen & Unwin, 1930, pp. 401-404; G. Proschwitz, *Responsabilité: l'idée et le mot dans le débat politique du XVIII<sup>e</sup> siècle*, in *Actes du X<sup>e</sup> Congrès de linguistique et philologie romanes*, Paris, Klincksieck, 1965, pp. 385-397; J. Henriot, *Note sur la date et le sens de l'apparition du mot "responsabilité"*, in «Archives de philosophie du droit», *La responsabilité*, 22, 1977, pp. 59-62.
- <sup>16</sup> Per un'ampia panoramica cfr. *Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel*, vol. 1: *Um 1800*, a cura di P. Brandt, M. Kirsch, A. Schlegelmilch, Bonn, Dietz, 2006; *Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel*, vol. 2: *1815-1847*, a cura di W. Daum con la collaborazione di P. Brandt, M. Kirsch e A. Schlegelmilch, Bonn, Dietz, 2012; *Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel*, vol. 3: *1848-1870*, a cura di P. Brandt, M. Kirsch, A. Schlegelmilch, Bonn, Dietz, 2019. Vedi anche M. Kirsch, P. Schiera (a cura di), *Denken und Umsetzung des Konstitutionalismus in Deutschland und anderen europäischen Ländern in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts*, Berlin, Duncker & Humblot, 1999; H. Dippel (a cura di), *Executive and Legislative Powers in the Constitutions of 1848-49*, Berlin, Duncker & Humblot, 1999; M. Kirsch, P. Schiera (a cura di), *Verfassungswandel um 1848 im europäischen Vergleich*, Berlin, Duncker & Humblot, 2001; Manca, Brauneder (a cura di), *L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata*, cit.; A.G. Manca, L. Lacchè (a cura di), *Parlamento e Costituzione nei sistemi costituzionali europei ottocenteschi – Parlament und Verfassung in den konstitutionellen Verfassungssystemen Europas*, Bologna, Il Mulino, Berlin, Duncker & Humblot, 2003; Lacchè, *History & Constitution* cit.; U. Müßig (a cura di), *Reconsidering Constitutional Formation. I- National Sovereignty. A Comparative Analysis of the Juridification by Constitution*, Cham, Springer, 2016; Id., *Reconsidering Constitutional Formation. II- Decisive Constitutional Normativity. From Old Liberties to New Precedence*, Cham, Springer, 2018.
- <sup>17</sup> Basti ricordare l'esempio della Repubblica francese dopo le leggi costituzionali del 1875 e il legame con le dottrine dell'orleanismo: Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France*, cit., pp. 318 ss.
- <sup>18</sup> La stessa identica formula verrà ripetuta nell'art. 12 della *Charte* del 1830.
- <sup>19</sup> Su questi aspetti Manca, Lacchè (a cura di), *Parlamento e Costituzione nei sistemi costituzionali europei ottocenteschi*, cit.
- <sup>20</sup> Cfr. M. Kirsch, *Monarch and Parliament im 19. Jahrhundert. Der Monarchische Konstitutionalismus als europäischer Verfassungstyp – Frankreich im Vergleich*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1999; Manca, *La monarchia costituzionale nell'Europa del lungo Ottocento: da forma a strumento di governo*, in L. Blanco (a cura di), *Dottrine e istituzioni in Occidente*, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 151-184.
- <sup>21</sup> V. E. Orlando, *Prefazione a V. Teixeira De Mattos, Accusa parlamentare e Responsabilità Ministeriale*, Milano, Vallardi, 1909, p. IX.
- <sup>22</sup> R. von Mohl, *Die Verantwortlichkeit der Minister in Ein Herrschaften mit Volksvertretung, rechtlich, politisch und geschichtlich entwickelt*, Tübingen, Laupp'schen Buchhandlung, 1837.
- <sup>23</sup> O. De Kerchove De Denterghem, *De la responsabilité des ministres dans le droit public belge*, Gand, Hoste, Paris, Aug. Durand, 1867.
- <sup>24</sup> C. Montalcini, *L'istituzione regia e la responsabilità ministeriale*, Torino, Ute, 1887.
- <sup>25</sup> Paris, H. Nicolle, 1815.
- <sup>26</sup> Baranger, *Parlementarisme des origines* cit.
- <sup>27</sup> A. Laquière, *Le modèle anglais et la responsabilité ministérielle selon le groupe de Coppel*, in *Coppet, creuset de l'esprit libéral. Les idées politiques et constitutionnelles du groupe de Madame de Staël*, a cura di L. Jaume, Aix-en-Provence, Puam, Paris, Economica, 2000, pp. 157-176.
- <sup>28</sup> Morabito, *Necker et la question du «chef de l'État»*, in *Coppet, creuset de l'esprit libéral* cit., pp. 41-54; Id., *Le chef d'État en France*, Paris, Montchrestien, 1996; Id., *Il comando negato. Rivoluzione Francese e potere esecutivo*, Manduria-Bari-Rome, Piero Lacaita Editore, 1997. Cfr. anche H. Grange, *Les idées de Necker*, Paris, Klincksieck, 1974, pp. 307-349; L. Jaume, *L'esprit de Coppel et l'organisation du pouvoir exécutif*, in *La Constitution de l'an III ou l'ordre républicain*, a cura di J. Bart et alii, Dijon, Éditions Universitaires de Dijon, 1998; Lacchè, *Coppet et la percée de l'État libéral constitutionnel*, in *Coppet, creuset de l'esprit libéral*, cit., pp. 147-149.
- <sup>29</sup> J.-D. Bredin, *Necker et l'opinion publique*, in *Coppet, creuset de l'esprit libéral*, cit., pp. 25-40; L. Jaume, *Tra concetto e idea-forza: l'opinione pubblica secondo Necker*, in L. Lacchè (a cura di), *Opinione pubblica. Storia, politica, costituzione dal XVIII al XX secolo*, in «Giornale di storia costituzionale», n. 6, II, 2003, pp. 129-144.
- <sup>30</sup> B. Constant, *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité*

d'une constitution républicaine dans un grand pays, a cura di H. Grange, Paris, Aubier, 1991.

<sup>31</sup> B. Constant, *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs, et les garanties dans une monarchie constitutionnelle*, Paris, H. Nicolle, Gide fils, 1814.

<sup>32</sup> B. Constant, *Collection complète des ouvrages publiés sur le Gouvernement représentatif et la Constitution actuelle de la France, formant une espèce de Cours de politique constitutionnelle*, deuxième volume, Paris, Chez P. Plancher, 1818. Sull'evoluzione del pensiero di Constant su questo argomento vedi L. Jaume, *Le concept de «responsabilité des ministres» chez Benjamin Constant*, in «Revue française de Droit constitutionnel», 42, 2000, pp. 227-243, versione ridotta e rivista di Id., *Introduction a De la responsabilité des ministres*, testo stabilito da K. Kloocke, Introduzione e note di L. Jaume, in B. Constant, *Principes de politiques et autres écrits (juin 1814-juillet 1815), Oeuvres complètes*, XI, 1, a cura di O. Devaux and K. Kloocke, Tübingen, Max Niemeyer Verlag, 2001, pp. 415-438.

<sup>33</sup> *De la responsabilité des ministres* cit., p. 441.

<sup>34</sup> Necker, *Dernières vues de politique et de finance* cit., p. 71.

<sup>35</sup> «L'essence de la Royauté, dans une Monarchie représentative, c'est l'indépendance des nominations qui lui sont attribuées. Jamais le Roi n'agit en son propre nom. Placé au sommet de tous les pouvoirs, il crée les uns, modère les autres, dirige ainsi l'action politique, en la tempérant sans y participer. C'est de là que résulte son inviolabilité. Il faut donc lui laisser cette prérogative intacte et respectée. Il ne faut jamais lui contester le droit de choisir. Il ne faut pas que les assemblées s'arrogent le droit d'exclure, droit qui, exercé obstinément, implique à la fin celui de nommer. L'on ne m'accusera pas, je le pense, d'être trop favorable à l'autorité absolue. Mais je veux

que la Royauté soit investie de toute la force entourée de toute la vénération qui lui sont nécessaires pour le salut du peuple et la dignité du trône. Que les délibérations des assemblées soient parfaitement libres; que les secours de la presse, affranchie de toute entrave, les encouragent et les éclairent: que l'opposition jouisse des privilèges de la discussion la plus hardie: ne lui refusez aucune ressource constitutionnelle pour enlever au ministère sa majorité. Mais ne lui tracez pas un chemin dans lequel, s'il est une fois ouvert, elle se précipitera sans cesse. La déclaration que l'on propose deviendra tour à tour une formule sans conséquence, ou une arme entre les mains des factions» (Constant, *De la responsabilité des ministres* cit., Chap. VII, *De la déclaration que les Ministres sont indignes de la confiance publique*, p. 464).

<sup>36</sup> Lucien Jaume collega questa posizione anche alla determinazione di Constant di superare l'art. 75 della Costituzione dell'anno VIII (*Introduction a De la responsabilité des ministres* cit., pp. 420-421).

<sup>37</sup> Constant, *De la responsabilité des ministres* cit., Chap. VII, *De la déclaration que les Ministres sont indignes de la confiance publique*, p. 463 (corsivo mio).

<sup>38</sup> Sul tentativo di creare un regime parlamentare in Francia (1814-1848) v. soprattutto Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France*, cit., pp. 197-227; P. Rosanvallon, *La monarchie impossible. Les Chartes de 1814 et de 1830*, Paris, Fayard, 1994; A. Laquière, *Les origines du régime parlementaires en France (1814-1848)*, Paris, Puf, 2002; L. Lacchè, *Constitución, Monarquía, Parlamento: Francia y Belgica ante los problemas y "modelos" del constitucionalismo europeo (1814-1848)*, ora in Id., *History & Constitution*, cit., pp. 167-180; Id., *Governo rappresentativo e principio parlamentare: le Chartes francesi del 1814 e 1830*, ivi, pp. 303-327; Id., *La razionalizzazione ottocen-*

*tesca: il problema dell'affermazione del modello parlamentare nell'età delle Chartes*, ivi, pp. 329-354.

<sup>39</sup> Laquière, *Les origines du régime parlementaires en France* cit., pp. 151 ss.

<sup>40</sup> Su questa distinzione L. Lacchè, «Gouverner n'est point administrer. Régner est encore autre chose que gouverner». Le retour d'un viellard: P.L. Roederer et le problème du «gouvernement» pendant la Monarchie de Juillet (1835), in Id., *History & Constitution* cit., pp. 355-377.

<sup>41</sup> P. Desmottes, *De la responsabilité pénale des ministres en régime parlementaire français*, thèse de doctorat, Paris, LGDJ, 1968; J.-J. Clère, *La mise en oeuvre de la responsabilité pénale des ministres sous la monarchie de juillet: théories et réalités*, in Association française pour l'histoire de la justice (a cura di), *Les ministres devant la justice*, Arles, Actes Sud, 1997, pp. 79-115; N. Havas, *De la manière de penser la responsabilité des ministres sous la Restauration*, in «Jus politicum», 1, 2008, <<http://juspoliticum.com/article/De-la-maniere-de-penser-la-responsabilite-des-ministres-sous-la-Restauration-1.html>>.

<sup>42</sup> Constant, *De la responsabilité des ministres* cit., Chap. XIII, *Résultat des Dispositions précédentes, relativement aux effets de la Responsabilité*, p. 481.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> Jaume, *Introduction to De la responsabilité des ministres* cit., pp. 431-434.

<sup>45</sup> Su questa categoria amplius Manca, Lacchè (ed. by), *Parlamento e Costituzione*, cit.

<sup>46</sup> F.J. Stahl, *Die Philosophie des Rechts. II. Rechts- und Staatslehre auf der Grundlage christlicher Weltanschauung*. Tübingen, Mohr, 1846, 2 ed.

<sup>47</sup> F. Hartung, *Verantwortliche Regierung, Kabinette und Nebenregierungen im konstitutionellen Preussen, 1848-1918*, in «Forschungen zur Brandenburgischen und Preußischen Geschichte», 44, 1932, pp. 1-45; E. Hahn, *Ministerial Respon-*

- sibility and Impeachment in Prussia 1848-63. «Central European History», 1977, Vol. 10, No. 1, pp. 3-27.
- <sup>48</sup> O. Pflanze, *Juridical and Political Responsibility in Nineteenth-Century Germany*, in *The Responsibility of Power: Historical Essays in Honor of Hajo Holborn*, a cura di L. Krieger e F. Stern, New York, Doubleday, 1967, pp. 162-182.
- <sup>49</sup> Mohl, *Die Verantwortlichkeit der Minister in Einheitsstaaten mit Volksvertretung*, cit., p. 1.
- <sup>50</sup> Ivi, pp. 714-723; E.R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Stuttgart, Kohlhammer Verlag, 1960, vol. 2, pp. 70-73; P. Popp, *Ministerverantwortlichkeit und Ministeranklage im Spannungsfeld zwischen Verfassungsgebung und Verfassungswirklichkeit. Ein Beitrag zur Verfassungsgeschichte des Kurfürstentums Hessen*, Münster, Lit, 1996.
- <sup>51</sup> «I ministri sono solidalmente responsabili davanti alle Camere della politica generale del Governo e individualmente dei loro atti personali. Il Presidente della Repubblica non è responsabile che nel caso di alto tradimento» (art. 6 della Legge costituzionale francese del 25 febbraio 18752) Cfr. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France*, cit., pp. 323-324.
- <sup>52</sup> Constant, *De la responsabilité des ministres*, testo a cura di Kloocke, cit., Chap.VI *De la Responsabilité proprement dite*, p. 460.
- <sup>53</sup> Per es. art. 56 *Charte constitutionnelle* 1814: «[I ministri] non possono essere accusati che per tradimento o concussione. Leggi particolari specificheranno questa specie di delitti, e ne determineranno la messa sotto accusa»; Art. 69 della *Charte* del 1830: «Sarà provveduto successivamente con leggi separate e nel più breve tempo possibile agli oggetti sottosegnati: [...] 2. la responsabilità dei ministri e degli altri agenti del potere; [...]»; Art. 134 della Costituzione belga del 1831: «Fino a che non siasi provveduto con una legge, la Camera dei rappresentanti avrà un potere discrezionale per accusare un ministro, e la Corte di Cassazione per giudicarlo, caratterizzando il delitto e determinandone la pena. Tuttavia, la pena non potrà eccedere la reclusione, senza pregiudizio dei casi espressamente preveduti dalle leggi penali»; Art. 61 della Costituzione prussiana del 1850: «[...] Le regole concernenti i casi di responsabilità ministeriale, la procedura in proposito e le pene da applicarsi formeranno l'oggetto di una legge particolare». Sulla Spagna v. I. Fernandez Sarasola, *Poder y libertad: los orígenes de la responsabilidad del Ejecutivo en España (1808-1823)*, prefazione di J. Varela Suanzes, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.
- <sup>54</sup> Ancora una volta la *Charte constitutionnelle* francese del 1814, è il testo europeo che meglio "traduce" l'esperienza inglese: «La Camera dei deputati ha il diritto di accusare i ministri e di tradurli davanti alla Camera dei pari, che sola ha il diritto di giudicarli» (art. 55).
- <sup>55</sup> Sul progetto REGALIEN v. *supra*, nt. 1.
- <sup>56</sup> Questo aspetto è stato particolarmente approfondito in Francia: il dibattito sul diritto pubblico è ben ricostruito da M.-J. Redor, *De l'État légal à l'État de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française, 1879-1914*, Paris, Economica, 1992, pp. 137 ss. Cfr. Anche G. Sacriste, *La République des constitutionnalistes: professeurs de droit et légitimation de l'État en France (1870-1914)*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011. Per una comparazione v. H.S. Jones, *The French State in Question. Public Law and Political Argument in the Third Republic*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993; C. Laborde, *Pluralist Thought and the State in Britain and France, 1900-1925*, London, Palgrave Macmillan, 2000; M. Stolleis, *Origins of the German Welfare State Social Policy in Germany to 1945*, Chaim, Springer, 2013; M. Fioravanti, *La costituzione democratica. Modelli e itinerari del diritto pubblico del ventesimo secolo*, Milano, Giuffrè, 2018.
- <sup>57</sup> J.-P. Machelon, *La République aux libertés? Les restrictions aux libertés publiques de 1879 à 1914*, Paris, FNSP, 1976; Id., *Parlementarisme absolu, Etat de droit relatif: à propos du contrôle de la constitutionnalité des lois en France sous la Troisième République (Positions et controverses)*, «La Revue administrative», nov.-dec. 1995, 48, n. 288, pp. 628-634; O. Rudelle, *La République absolue. Aux origines de l'instabilité constitutionnelle de la France Républicaine, 1859-1875*; E. Maulin, *La théorie de l'État de Carré de Malberg*, Paris, Puf, 2003; Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France*, cit., pp. 349 ss.
- <sup>58</sup> G. Cahen, *Le gouvernement législateur. La loi et le règlement*, thèse, Paris, Rousseau, 1903; J. Barthélemy, *Le gouvernement législateur. Le projet de délégation du pouvoir exécutif*, in «Revue politique et parlementaire», avril 1917, pp. 5-20. Cfr. F. Bock, *Un parlementarisme de guerre, 1914-1919*, Paris, Belin, 2002; E. Lemaire, *Le désaccord du parlement et du gouvernement sur la "Constitution du pouvoir politique en temps de guerre": l'échec du projet Briand sur les décrets-lois (déc. 1916-jan. 1917)*, in «Jus politicum», *Le droit public et la Première Guerre mondiale*, 15, 2016, <<http://juspoliticum.com/article/Le-desaccord-du-parlement-et-du-gouvernement-sur-la-Constitution-du-pouvoir-politique-en-temps-de-guerre-l-echec-du-projet-Briand-sur-les-decrets-lois-dec-1916-jan-1917-1065.html>>; E. Quinart, *L'émancipation du pouvoir réglementaire (1914-1958)*, thèse Droit, Université de Lille, 2019, pp. 44 ss., 99 ss.
- <sup>59</sup> J. Barthélemy, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, Paris, Giard et Brière, 1906, p. 9: «Le théoricien a une

tendance naturelle à accorder la place la plus importante à la fonction législative, parce que, avec la fonction juridictionnelle, elle forme les traits les plus caractéristiques de l'activité spécifique de l'État, qui est de poser le droit et de le garantir. Mais la fonction législative et la fonction juridictionnelle ne forment en somme que la vie abstraite de l'État; sa vie concrète, c'est la gestion des affaires publiques, c'est l'administration dans un sens très large. Or, cette administration est l'attribut naturel de l'organe exécutif». Cfr. F. Saulnier, *Joseph-Barthélemy 1874-1945. Le crise du constitutionnalisme libéral sous la III<sup>e</sup> République*, Paris, L.G.D.J., 2004, pp. 393 ss.

<sup>60</sup> O. Beaud, *La responsabilité politique face à d'autres formes de responsabilité des gouvernants*, in «Pouvoirs», 92, 2000, pp. 17-30.

<sup>61</sup> E. Giglio, *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe*, Oxford, Hart Publishing, 2020.

<sup>62</sup> P. Avril, *Responsabilité et accountability*, in O. Beaud, J. M. Blanquer, a cura di, *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes et compagnie, 1999, pp. 85-93.

# *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 fascista<sup>1</sup>. 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»<sup>2</sup>. 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»<sup>3</sup>. 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, inforcando gli occhiali dello storico del diritto (per usare una metafora a lui cara), rovesciava l'affascinante tesi di Hobsbawm<sup>4</sup> 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 XIX<sup>5</sup>. 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 distruttiva<sup>6</sup>, 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 cannone<sup>7</sup>. 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»<sup>8</sup>, 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 mondiale<sup>9</sup>.

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 conflitto<sup>10</sup>. 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 1919<sup>11</sup>, 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 istesso»<sup>12</sup>. 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»<sup>13</sup>. L'idea della necessità della democrazia penetrò dunque anche nel profondo della cultura liberale<sup>14</sup>, seguendo un percorso che, a ben vedere, aveva anni prima inaugurato Alexis de Tocqueville<sup>15</sup>, 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»<sup>16</sup>. 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»<sup>17</sup>. 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*»<sup>18</sup>. 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»<sup>19</sup>. 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 toglia 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»<sup>20</sup> 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: scompare 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*)<sup>21</sup>. «L'unità del popolo» – affermerà pochi anni dopo – «non è in buon parte che un postulato politico-morale»<sup>22</sup>. Muovendo da queste premesse, la distinzione tra democrazia ed autocrazia non poteva quindi che giocarsi 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»<sup>23</sup>) 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»<sup>24</sup>. 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»<sup>25</sup>. 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»<sup>26</sup>. 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»<sup>27</sup>. 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»<sup>28</sup>, 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»<sup>29</sup>. 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»<sup>30</sup>. 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*<sup>31</sup>, 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 savignyano 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»<sup>32</sup>. 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»<sup>33</sup>: 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»<sup>34</sup>, 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»<sup>35</sup>. 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*)»<sup>36</sup>.

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*<sup>37</sup>). 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»<sup>38</sup>, 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 minoritarie<sup>39</sup>. 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»<sup>40</sup> – la fece propria. Il Parlamento era il luogo dell'inazione e della mediocrit , delle clientele e della corruzione; soprattutto era il luogo in cui plasticamente si mostrava quella pluralit  di interessi divergenti che, completamente disinteressati a lavorare per il bene comune, lo sacrificavano ai propri interessi di bottega. Contro questa realt , la proposta nazionalistica   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*<sup>41</sup>, la proposta nazionalistica offriva una via di uscita facile ed intrigante. Cos  nel 1916 Enrico Corradini arringava la folla durante un suo discorso: la «nuova dottrina che seguo [...] non   di classe, ma sopra le classi, non   di partito ma   sopra i partiti». Essa – continuava – «non d  valore n  a uomini, n  a cose, n  a individui, n  a classi, n  a partiti, n  a interessi, n  a nulla, se non secondo il grado della loro efficienza nazionale»<sup>42</sup>. 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 legittimit , il bolscevismo lo portava invece alle sue pi  estreme conseguenze, con l'obiettivo di giungere – a rivoluzione conclusa – alla sua scomparsa per estinzione delle differenze di classe. E cos  anche il problema della democrazia, nella dottrina leninista veniva rovesciato; non si trattava pi  di criticare alla radice la democrazia, ma di smascherare che la sua declinazione borghese nascondeva in realt  una forma di dittatura. Ad essa, il bolscevismo russo contrapponeva quindi l'obiettivo della dittatura del proletariato, che rappresentava una forma di democrazia pi  avanzata. Per usare le parole di Pietro Costa: «la dittatura del proletariato   'democrazia', ma lo   non in ragione di una logica 'partecipativa', bens  in rapporto all'obiettivo che si propone (la difesa della 'maggioranza' della popolazione – proletariato e 'poveri' – contro la 'minoranza' borghese)»<sup>43</sup>. 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 necessit , Lenin organizza «lo Stato proletario o semi-Stato»<sup>44</sup> su base sovietista, inaugurando cos  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"»<sup>45</sup>. 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»<sup>46</sup>) tutta sulla difensiva, chi come Francesco Ruffini si mostrò maggiormente aperto alla necessità di introdurre innovazioni costituzionali<sup>47</sup>, 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*<sup>48</sup>, 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»<sup>49</sup>), 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»<sup>50</sup> 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»<sup>51</sup>; ma sottolinea soprattutto come quella grande democrazia non conoscesse «il sospetto e la diffidenza che in Europa circondano i magistrati supremi»<sup>52</sup>. 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»<sup>53</sup>. 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 americano<sup>54</sup> 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 Europa<sup>55</sup>, va annoverata anche la riforma costituzionale austriaca del 1929<sup>56</sup> 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 statale («eine Entartung des staatlichen Körpers»<sup>57</sup>). 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»<sup>58</sup>, 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'unità<sup>59</sup>.

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 riscoperta<sup>60</sup>. 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 positivista 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 sociale<sup>61</sup>, 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 precondizione 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 sciogliere 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 dittatura<sup>62</sup>. L'obiettivo di Heller è insomma quello di «fugare l'equivoco che associa democrazia ed impotenza decisionale»<sup>63</sup>.

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*<sup>64</sup>, 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»<sup>65</sup>. 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»<sup>66</sup>; 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»<sup>67</sup>. 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 dittatura<sup>68</sup>); ma piuttosto perché quelle soluzioni non sembrano convincere appieno nemmeno l'autore. Mortati prende infatti atto – facendo peraltro ampio ricorso a categorie interpretative schiettamente schmittiane<sup>69</sup> – 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»<sup>70</sup>. 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»<sup>71</sup>. 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»<sup>72</sup>. 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 materiale<sup>73</sup>. 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.

- <sup>1</sup> Sulla ricostruzione della vicenda, si rimanda a F. Lancaster, *Costantino Mortati e Mario Scelba: un pro-memoria per una iscrizione*, in «Le Carte e la Storia», n. 2, 2024, pp. 20 ss.
- <sup>2</sup> C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano* (1931), Milano, Giuffrè, 2000, p. 221.
- <sup>3</sup> *Atti dell'Assemblea Costituente, Seconda Sottocommissione, resoconto sommario della seduta di martedì 3 settembre 1946*, pp. 84-85.
- <sup>4</sup> E. Hobsbawm, *Il secolo breve. 1914-1991 L'era dei grandi cataclismi*, Milano, Rizzoli, 1995.
- <sup>5</sup> P. Grossi, *Introduzione al Novecento giuridico*, Roma-Bari, Laterza, 2012.
- <sup>6</sup> 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.
- <sup>7</sup> 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 Linguatèk», n. 1-2, 2017, pp. 82 ss.
- <sup>8</sup> E. Gentile, *Le origini della ideologia fascista (1918-1925)*, Roma-Bari, Laterza, 1975, p. 63.
- <sup>9</sup> Nel primo dopoguerra, in tutta Europa, erano numerosissime le formazioni politiche dotate di strutture paramilitari. In Italia, la montante violenza dello squadristico 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*.
- <sup>10</sup> 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.
- <sup>11</sup> F. Ruffini, *Guerra e riforme costituzionali. Suffragio universale, Principio maggioritario, Elezione proporzionale, Rappresentanza organica*, Torino, Stamperia Reale di G. B. Paravia e C., 1920.
- <sup>12</sup> G. Salemi, *Il nuovo diritto pubblico e le sue caratteristiche fondamentali*, in «Rivista di diritto pubblico», n. 1921, I, p. 39.
- <sup>13</sup> Weber, *Parlamento e governo*, cit., p. 66.
- <sup>14</sup> 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.
- <sup>15</sup> L'ovvio riferimento è A. Tocqueville, *Democrazia in America* (1835), Torino, Einaudi, 2006.
- <sup>16</sup> 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.
- <sup>17</sup> H. Kelsen, *Lineamenti di dottrina pura del diritto* (1934), Torino, Einaudi, 2000, p. 95.
- <sup>18</sup> H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia* (1920), Torino, Giapichelli, 2004, p. 55.
- <sup>19</sup> Ivi, pp. 55-56.
- <sup>20</sup> Baldassarre, *Weimar*, cit., p. 221.
- <sup>21</sup> H. Kelsen, *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre* (1911), Aalen, Scientia, 1960, p. 479 (la traduzione è di chi scrive).
- <sup>22</sup> Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, cit., p. 39.
- <sup>23</sup> Ivi, pp. 10-11.
- <sup>24</sup> S. Lagi, *La teoria democratica di Hans Kelsen: un tentativo di storizzazione*, in «Teoria Politica», n. 7, 2017, p. 373.
- <sup>25</sup> C. Schmitt, *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamento*

- tarismo (1923-1926), Torino, Ciappichelli, 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.
- <sup>26</sup> 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.
- <sup>27</sup> Ivi, p. 251.
- <sup>28</sup> Ivi, p. 247.
- <sup>29</sup> Ivi, p. 252.
- <sup>30</sup> Schmitt, *La condizione storico-spirituale*, cit., p. 8.
- <sup>31</sup> C. Schmitt, *Gesetz und Urteil. Eine Untersuchung zum Problem der Rechtspraxis* (1912), Monaco, C. H. Beck, 2009.
- <sup>32</sup> C. Schmitt, *Teoria della costituzione* (1928), Milano Giuffrè, 1984, p. 310.
- <sup>33</sup> Ivi, p. 270.
- <sup>34</sup> Ivi, p. 271.
- <sup>35</sup> Baldassarre, *Weimar*, cit., p. 305.
- <sup>36</sup> *Ibidem*.
- <sup>37</sup> C. Schmitt, *Il custode della costituzione* (1931), Milano, Giuffrè, 1981.
- <sup>38</sup> C. Mortati, *La costituzione di Weimar* (1946), con un saggio introduttivo di Maurizio Fioravanti, Milano, Giuffrè, 2019, p. 17.
- <sup>39</sup> 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.
- <sup>40</sup> L. Salvatorelli, *Il Nazionalfascismo* (1923), Torino, Einaudi, 1977.
- <sup>41</sup> O. Spengler, *Der Untergang des Abendlandes. Umriss einer Morphologie der Weltgeschichte*, Wien und Leipzig, Braumüller, 1918.
- <sup>42</sup> 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.
- <sup>43</sup> P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. 4. L'età dei totalitarismi e della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 178.
- <sup>44</sup> V. I. Lenin, *Stato e rivoluzione* (1917), ora in Id., *Opere scelte*, Mosca, Progress, 197, p. 280.
- <sup>45</sup> 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.
- <sup>46</sup> *Ibidem*.
- <sup>47</sup> Il riferimento è alla celebre e già citata prolusione torinese del novembre 1919. V. nota 8.
- <sup>48</sup> F. Ruffini, *Il Presidente Wilson*, Milano, Treves, 1919.
- <sup>49</sup> Ivi, p. 2.
- <sup>50</sup> Ivi, p. 1.
- <sup>51</sup> Ivi, p. 7.
- <sup>52</sup> Ivi, p. 11.
- <sup>53</sup> Ivi, pp. 12-13.
- <sup>54</sup> 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.
- <sup>55</sup> Di una «campagne actuelle», finalizzata «à relever l'Exécutif de ce que l'on a appellé sa servitude envers les Chambres» parla anche Carré de Malberg. Cfr. R. Carré de Malberg, *La loi, expression de la volonté général* (1931), Paris, Economica, 1984, p. 199.
- <sup>56</sup> 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.
- <sup>57</sup> H. Triepel, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Liebmann, Berlin, 1928, p. 34.
- <sup>58</sup> R. Smend, *Costituzione e diritto costituzionale* (1928), Milano, Giuffrè, 1988, p. 94.
- <sup>59</sup> Secondo Gustavo Zagreblesky, la teoria della democrazia smendiana si fonda infatti su un «pluralismo moderato». Cfr. G. Zagreblesky, *Introduzione a Smend, Costituzione e diritti costituzionale*, cit., p. 28.
- <sup>60</sup> 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.
- <sup>61</sup> 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.
- <sup>62</sup> 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.
- <sup>63</sup> Costa, *Civitas*, cit., p. 93.
- <sup>64</sup> Panunzio teorizzò l'esistenza di una «funzione corporativa» dello Stato. Cfr. S. Panunzio, *Il sentimento dello Stato*, Roma, Libreria del Littorio, 1929.
- <sup>65</sup> Mortati, *L'ordinamento del governo*, cit., p. 9.

<sup>66</sup> Ivi, p. 13.

<sup>67</sup> Ivi, p. 2.

<sup>68</sup> 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.

<sup>69</sup> 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.

<sup>70</sup> Ivi, p. 87.

<sup>71</sup> Ivi, p. 90.

<sup>72</sup> *Ibidem*, nota 6.

<sup>73</sup> 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.

# La nozione di regime parlamentare in Robert Redslob\*

MARCO OLIVETTI

1. *La storia del regime parlamentare, fra parole e 'cose'*

Quella di forma di governo (o regime) parlamentare è una nozione con una storia ormai plurisecolare, vuoi riguardo all'elaborazione dei suoi contenuti concettuali (responsabilità politica, ruolo neutrale o moderatore del capo dello Stato, controfirma ministeriale, ecc.), vuoi per la descrizione delle sue dinamiche fondamentali (separazione flessibile dei poteri, derivazione dal popolo e rapporto con la sovranità popolare, *continuum* fra legislativo ed esecutivo, possibili dinamiche interne, tipo *Cabinet government* e *Prime-ministerial government*, ruolo della Camera alta, correttivi del regime parlamentare, ecc.).

Non sempre, tuttavia, in questa *Begriffsgeschichte* si ritrova la denominazione che fa da titolo al libro di Robert Redslob: talora si è continuato ad utilizzare la vecchia definizione di governo misto (caratterizzato da *checks and balances*), risalente ad es. a Blackstone<sup>1</sup> (1767), altre volte – ad es. nei

*Dominions* britannici – si è preferito ragionare di *responsible government*<sup>2</sup>, oppure, in contesti ormai repubblicani (es. Terza repubblica francese) la relazione esecutivo-legislativo è rimasta a lungo in ombra rispetto alla forma di Stato repubblicana con sovranità popolare.

Si deve inoltre prendere atto dell'esistenza di una storia della «cosa», distinta almeno in parte dalla storia del concetto.

La «cosa» – vale a dire il sistema di governo parlamentare – emerge gradualmente come traduzione sul piano dei rapporti interistituzionali dei principi posti alla base della *Glorious revolution*<sup>3</sup>, supportati dalle giustificazioni offerte dal secondo Trattato sul Governo di John Locke. Così, nell'Inghilterra del XVIII e della prima metà del XIX secolo, anche per ragioni casuali legate alle caratteristiche dei primi monarchi Hannover e, un secolo dopo, alle vicende della reggenza nell'ultimo decennio del lunghissimo regno di Giorgio III, iniziò ad emergere una dinamica collaborativa fra il monarca e il suo *Cabinet* da

un lato e la Camera dei Comuni dall'altro, imperniata sulla responsabilità politica dei ministri<sup>4</sup>.

L'elaborazione concettuale<sup>5</sup>, invece, si sviluppò soprattutto nella Francia della restaurazione, da Constant<sup>6</sup> a Chateaubriand<sup>7</sup> e conobbe interessanti sviluppi in Germania a metà del XIX secolo<sup>8</sup>, mentre l'evoluzione costituzionale inglese continuava ad essere analizzata (più nel Regno Unito che nelle colonie – come il Canada<sup>9</sup> – in verità) con le categorie interpretative preesistenti<sup>10</sup>, al punto che all'inizio dell'ultimo terzo del XIX secolo fu un brillante giornalista, Walter Bagehot, a descrivere in maniera per noi familiare il modo in cui nella Costituzione inglese era ormai strutturato il rapporto fra Esecutivo e Legislativo, dopo aver messo in luce lo scarto tra la dimensione formale (*dignified*) e quella effettiva (*efficient*) del regime costituzionale inglese<sup>11</sup> degli anni di Gladstone e Disraeli.

Rimase comunque complesso per gli osservatori distinguere fra quelle che noi italiani chiamiamo forma di Stato e forma di governo, fra *Parlamentarismus* e *parlamentarische Regierung*, fra *representative* e *responsible government*: oggetto di questo intervento – come del resto del libro di Redslob – sarà solo la dimensione relativa alla forma di governo, pur cercando di non perdere di vista i nessi con la forma di Stato. Questi ultimi, del resto, presentano non marginale rilievo dal punto di vista dell'innesto sul regime parlamentare del suffragio universale, o, se si preferisce utilizzare una terminologia cara a Massimo Severo Giannini, alla trasformazione dello Stato monoclasse in Stato pluriclasse<sup>12</sup>.

## 2. *Un percorso strasburghese in un'epoca tormentata*

In questo contesto, il libro di Robert Redslob cui queste pagine sono dedicate è al tempo stesso profondamente radicato nella storia (sia del concetto che della «cosa») ma si rivela, direbbero gli anglosassoni, *somewhat misleading* sul piano della definizione scientifica del concetto di regime parlamentare.

Occorre anzitutto collocare questo volume nel percorso intellettuale assai originale del suo autore, che si sviluppò fra Germania e Francia in un periodo fra i più tragici dei secolari rapporti fra le due nazioni, al punto da poter dire quasi che egli abbia vissuto due vite, una da tedesco e una da francese.

Giurista alsaziano (di sentimento francese ma appartenente ad una famiglia di religione protestante, che aveva scelto di rimanere fra Colmar e Strasburgo e di non emigrare in Francia dopo il 1871), formatosi all'Università di Strasburgo durante il periodo tedesco (1871-1914), Robert Redslob<sup>13</sup> acquisì notorietà accademica come allievo del più grande fra i giuristi pubblicisti della *Staatslehre* imperiale – Paul Laband, docente nel capoluogo alsaziano fino alla sua morte, all'inizio del 1918 – malgrado la profonda differenza di temi e di metodo con il maestro.

Una recensione positiva di Laband alla sua prima monografia – su *Die Staatstheorien der französische Nationalversammlung von 1789*<sup>14</sup> – aprì a Redslob nel 1913 le porte di una chiamata come Professore ordinario di *Staatsrecht* a Rostock. Nel 1914 apparve il suo secondo lavoro monografico, *Abhängige Länder*<sup>15</sup>, dedicato a qualcosa di simile a ciò che oggi chiameremmo regioni ad autonomia differenziata.

Ma già durante gli anni della Grande

Guerra – molto difficili per un alsaziano protestante rimasto francese, ma professore in una università tedesca – iniziarono ad affiorare gli interessi internazionalistici che sarebbero poi divenuti prevalenti in seguito. Dopo l’armistizio e la reincorporazione dell’Alsazia nello Stato francese, Redslob divenne professore nella rifondata università di Strasburgo, ma non successe a Paul Laband, sulla cui cattedra sedette invece Raymond Carré de Malberg. A Strasburgo insegnò sempre il Diritto internazionale o alcune materie affini (come la storia diplomatica) e tornò ad occuparsi solo occasionalmente di temi costituzionali durante il suo lungo «secondo periodo» strasburghese (1919-1952), interrotto soltanto da un esilio a Clermont-Ferrand durante il secondo conflitto mondiale.

È dunque un paradosso<sup>16</sup> che la sua fortuna come autore sia legata soprattutto al libro su *Die parlamentarische Regierung*, scritto originariamente in francese a Rostock nel 1917 ma pubblicato alla vigilia dell’armistizio in lingua tedesca, in una fase in cui – come testimonia il libro di Max Weber<sup>17</sup> del 1918 (oltre ai saggi di Piloty<sup>18</sup> e Hassbach<sup>19</sup>) – iniziò in Germania un tormentato dibattito sull’evoluzione in senso parlamentare della Costituzione del secondo *Reich*, in un contesto nel quale il tema del governo parlamentare era stato studiato quasi solo dagli osservatori del regime britannico e della sua storia costituzionale (come Julius Hatschek<sup>20</sup>).

Solo nel 1924 il libro di Redslob sul regime parlamentare vide la luce in francese<sup>21</sup>, con l’aggiunta di una terza e di una quarta parte dedicate alle costituzioni post-belliche (Cecoslovacchia, Repubblica di Weimar, Prussia, Baviera, Austria) e di alcuni aggiustamenti sparsi nel testo.

### 3. Quattro nodi problematici

Proverò ad articolare le mie osservazioni su *Le régime parlementaire*, a cento anni dall’edizione francese, attorno a quattro nodi che attraversano tutto il libro.

Il primo è l’uso della storia per la costruzione dei concetti e per l’analisi dei sistemi costituzionali.

Il secondo è la nozione di regime parlamentare proposta da Redslob e basata sull’equilibrio fra Esecutivo e Legislativo, con il Capo dello Stato nel ruolo di arbitro e il corpo elettorale in funzione di decisore ultimo dei conflitti politici.

Il terzo è la nozione di dualismo nei regimi parlamentari, sia riguardo al tipo di dualismo (se relativo alla forma di Stato o alla forma di governo), sia relativamente alla necessità di un *quid* di dualismo per ragionare di forma di governo parlamentare.

Il quarto è il dopo-Redslob e l’oblio, se così posso permettermi di dire, della sua nozione di regime parlamentare nell’era dei partiti di massa, salvo un suo parziale e recente recupero. Mi riferirò qui, in particolare, alla lettura del regime parlamentare proposta nell’arco di mezzo secolo da Leopoldo Elia e in particolare in alcuni scritti degli ultimi anni della sua vita.

### 4. L’uso della storia costituzionale come chiave conoscitiva essenziale per comprendere il regime parlamentare

La storia costituzionale di alcuni Paesi europei – soprattutto dell’Europa occidentale e settentrionale, con la singolare aggiunta dell’Ungheria e con l’oblio pressoché tota-

le dei parlamentarismi sud-europei<sup>22</sup> – è il materiale di cui il nostro autore si serve per costruire la sua coppia concettuale fondamentale: la dicotomia fra *echtes* e *unechtes Parlamentarismus*, che nel volume francese del 1924 diventa quella fra *régime parlementaire dans sa forme authentique* o *véritable* e *régime parlementaire dans sa forme inauthentique* o *déséquilibrée*.

La grande attenzione alla storia costituzionale – prevalente rispetto allo studio dei testi normativi, che vengono comunque copiosamente citati ed interpretati, per lo più storicamente – è motivata *en passant* con un'affermazione molto netta: «les articles constitutionnels ne disent pas grand chose par eux memes. Il faut connaitre l'esprit qui les anime. Et cet esprit ne se révèle que par la vie quotidienne»<sup>23</sup>. Questa impostazione, del resto, si spiega anche in quanto il regime parlamentare studiato da Redslob era quello – basato soprattutto su regole non scritte – anteriore alla «razionalizzazione» (intesa anzitutto come scrittura) operata dalle Costituzioni del primo dopoguerra<sup>24</sup>. E lo stesso processo di razionalizzazione – che si svolse nel periodo compreso fra l'edizione tedesca e quella francese di *Le régime parlementaire*<sup>25</sup> – non fu colto in tutta la sua portata dal nostro autore, il quale ancora nel 1924 osservava che «le pouvoir de renverser un ministère ne peut être que très imparfaitement défini par des articles constitutionnelles»<sup>26</sup>.

L'attenzione preferenziale alla storia, tuttavia, non impedisce a Redslob di cadere un po' nel vizio opposto allo storicismo costituzionale: quello di un certo tipo di concettualismo, forse fecondo a fini euristici e di ragionamento, ma un po' distorsivo per la credibilità dell'analisi<sup>27</sup>.

#### 4.1 *La nozione di Costituzione in Redslob: il conflitto fra esecutivo e legislativo al centro*

Sin dalla prima pagina dell'edizione del 1924 stupisce – soprattutto ad un secolo di distanza – la nettezza di due affermazioni.

La prima è che «uno stato trova la fonte della sua individualità nella maniera in cui la forza esecutiva e la forza legislativa agiscono l'una sull'altra». Questa sarebbe, per Redslob, la forza vitale, il principio di vita di una costituzione<sup>28</sup>. Ciò è ribadito alla conclusione dell'analisi sulla Francia, ove troviamo una seconda affermazione non meno *tranchante*: «Nous avons observé les principes qui règlent les rapports de l'exécutif et du législatif et qui déterminent, par conséquent, le caractère de la Constitution»<sup>29</sup>.

Oggi credo che affermazioni simili sarebbero poco probabili e che si andrebbe forse a cercare nel rapporto fra il potere politico nel suo insieme e i poteri non politici e di garanzia, fra democrazia e giurisdizione, fra *gubernaculum* e *jurisdictio* la questione centrale che dà individualità a un regime costituzionale, collocando sul piano (più basso) della forma di governo la questione del rapporto fra Esecutivo e legislativo. È probabile che con questa impostazione oggi prevalente sfugga un po' la centralità della forma di governo negli studi costituzionali, sulla quale Redslob focalizzava la sua analisi, ma pare indubbio che la sua prospettiva sia molto distante da quella del nostro tempo e che, comunque, essa rischi di lasciare ai margini questioni costituzionali ben note al giurista alsaziano, come il federalismo, gli istituti di democrazia diretta, la giustizia costituzionale e i diritti fondamentali, non meno decisive per definire i caratteri di una costituzione.

#### 4.2 *Le esperienze costituzionali passate in rassegna: l'Inghilterra al centro*

Il punto di partenza per lo studio redslobiano del regime parlamentare è la storia costituzionale inglese, a partire dal periodo hannoveriano, e soprattutto a far data dall'avvento di Giorgio III (1760). In questo primo periodo, Redslob vede solo «une esquisse imparfaite» del regime parlamentare – consistente nel principio della responsabilità ministeriale – ma non ancora la sua «véritable essence»<sup>30</sup>. Questa fase – ancora segnata dall'egemonia del monarca, in quanto la Camera elettiva «est loin de s'identifier avec le pays»<sup>31</sup> – si distese per oltre un secolo, fino alla Grande riforma del 1832.

Fu il *Great reform act* a collocare in posizione centrale la *House of Commons*, ormai rappresentante della nazione e a farne lo snodo centrale della Costituzione britannica<sup>32</sup>, assumendo essa il ruolo in precedenza spettante alla Corona, anzitutto come fonte di legittimazione dei governi<sup>33</sup>.

Ma questo equilibrio, che caratterizzò gli anni centrali del XIX secolo (1832-1867), era destinato a essere modificato con la seconda e la terza riforma elettorale, le quali spostarono la bilancia del sistema a vantaggio del corpo elettorale: «ce n'est plus la Chambre des Communes, c'est le corps électoral qui décide des grandes questions politiques et du sort des ministères». E la Camera, secondo Redslob, non erra ormai più che l'ombra del corpo elettorale<sup>34</sup>. La *House of Commons* non era più in posizione di superiorità sul governo, ma era sullo stesso rango di questo: «les deux maîtres reconnaissent un maître commun»<sup>35</sup>. Le elezioni diventavano il passaggio politico decisivo, anche grazie al consolidamento di due partiti ben disciplinati.

Redslob segue poi il processo evolutivo che portò ad un graduale indebolimento e poi, attraverso il conflitto costituzionale del 1909-11, alla collocazione della Camera dei *Lords* in posizione subordinata rispetto alla Camera dei Comuni<sup>36</sup>, consolidando ulteriormente la posizione di quest'ultima.

Il nostro autore, tuttavia, non desume da questo assetto una dislocazione «democratica» del sistema inglese, nel senso di un *continuum* fra elettorato, Camera dei Comuni e *Cabinet*, ma sottolinea, piuttosto, l'esistenza di un margine significativo di decisione in capo al monarca. Egli ritiene infatti che il Re abbia il potere di scegliere il suo governo, nonostante la restrizione dei suoi margini di azione nei casi in cui il partito vincitore delle elezioni abbia «un chef incontesté»<sup>37</sup>. Questa constatazione non dissuade infatti Redslob dal sottolineare l'influenza del monarca durante il XIX secolo<sup>38</sup>. Il nostro autore, invece, mette in evidenza il prestigio di Edoardo VIII e di Giorgio V, la loro influenza sui partiti e il loro ruolo di mediatori nei conflitti costituzionali, come in quello del 1909-11. In effetti, si può notare che l'edizione francese del libro di Redslob vide la luce nella delicata fase degli anni venti, in cui il sistema britannico sembrava slittare verso un tripartitismo frammentato (con non marginali conflitti all'interno del partito liberale e del partito conservatore), che avrebbe potuto riaprire spazi per una mediazione politica attiva del sovrano (che, in effetti, si manifestarono alcuni anni dopo, nella crisi di governo che nel 1931 condusse alla formazione di una coalizione nazionale<sup>39</sup>).

Il punto su cui, tuttavia, appare più difficile seguire il nostro autore è la sua opinione, secondo cui lo stesso potere di revoca del Governo da parte del Re non sarebbe stato

«aboli par l'usage»: «si un jour une grande crise vient à rompre cet équilibre, il n'est pas impossible que le Monarque exerce à nouveau son ancienne prérogative et remette sa cause entre les mains du peuple»<sup>40</sup>. La conclusione cui Redslob arriva è molto netta: «il potere regio è la forza generatrice del regime parlamentare, che dà l'impulso al meccanismo che mette in gioco la volontà nazionale»<sup>41</sup>. Su questo punto, mi sembra di poter ravvisare una forzatura, non solo collocandosi nella prospettiva offerta dal secolo trascorso dalla pubblicazione del volume qui analizzato, ma anche ritornando a quell'epoca. Tuttavia, sarebbe errato desumere dall'eclissi del potere di indirizzo politico e del potere moderatore della monarchia britannica nell'ultimo secolo l'irrilevanza della forma monarchica nel regime parlamentare inglese. Ciò che è infatti accaduto, soprattutto dopo Redslob, è stato un graduale spostamento di tutti i poteri rientranti nella *royal prerogative* dal monarca al *Cabinet* e soprattutto al Primo Ministro. Questo fenomeno – che ha una base nelle convenzioni costituzionali e non in norme giuridiche – è infatti una chiave di lettura essenziale per comprendere il funzionamento di quei regimi parlamentari oggi definiti come sistemi Westminster. Se, infatti, in tali sistemi, vi è un dualismo, esso è imperniato sul ruolo del capo politico del governo – il Premier – e non sul titolare della Corona.

#### 4.3 Gli altri regimi parlamentari analizzati da Redslob

Grande attenzione è dedicata da Redslob anche al Belgio, altro modello, a suo avviso, di parlamentarismo equilibrato<sup>42</sup>, pure in

questo caso cogliendo gli elementi di evoluzione storica, soprattutto quelli che aveva davanti nell'immediato dopoguerra.

Più forzati mi paiono i riferimenti alla storia costituzionale ungherese del periodo medievale<sup>43</sup> e la lettura del sistema costituzionale svedese anteriore alla I guerra mondiale: in entrambi questi casi, comunque, Redslob vede in azione la logica dell'equilibrio fra esecutivo di derivazione regia e assemblea parlamentare.

Qui si ferma – forse un po' arbitrariamente – la rassegna dei regimi parlamentari equilibrati.

Segue un lungo capitolo dedicato all'analisi della Terza Repubblica francese (112 pagine, quasi un terzo del libro), che forse nella versione originaria del 1917 serviva un po' a sostenere che l'alternativa al governo costituzionale puro del periodo bismarckiano non era necessariamente il parlamentarismo instabile dello Stato con cui la Germania era in guerra. Ma soprattutto nell'edizione del 1924, la centralità del regime parlamentare della Terza repubblica nell'analisi di Redslob ci potrebbe indurre a credere che è questo il vero oggetto del libro: la critica della democrazia parlamentare «reale» praticata in Francia. Per questo è necessario seguire un po' Redslob nella sua analisi della Terza Repubblica e nelle conclusioni che ne ricava sulla nozione di regime parlamentare: e lo faremo fra poco<sup>44</sup>.

Nelle due parti conclusive, Redslob analizza i regimi a suo avviso ancora incerti, oscillanti fra parlamentarismo equilibrato e squilibrato (Cecoslovacchia, Weimar e Prussia)<sup>45</sup> e quelli che gli paiono avere di parlamentare soltanto il nome, vale a dire Baviera e Austria<sup>46</sup> (quest'ultima trattata in maniera oltremodo sintetica e un po'

superficiale), ove insiste molto sul dato rappresentato dalla debolezza del potere esecutivo.

Sulla Cecoslovacchia mi pare gli siano sfuggiti alcuni dati storici fondamentali che certo sono assai più chiari a noi oggi, ma che erano apparsi con una certa evidenza già cento anni fa. Mi riferisco, in particolare, al ruolo del Capo dello Stato come organo indipendente dal Parlamento, dotato di una particolare autorevolezza anche alla luce dell'aura quasi monarchica che circondava il suo primo titolare, Tomàs Garrigue Masaryk, che nel 1924 era in carica già da sei anni che sarebbe rimasto alla presidenza per altri undici, fungendo da vero elemento equilibratore del sistema costituzionale nel suo insieme<sup>47</sup>: forse proprio ciò che Redslob auspicava per la Francia.

Su Weimar (ove le sue idee sull'equilibrio sembra abbiano avuto un influsso non marginale nell'Assemblea costituente<sup>48</sup>), il giudizio di Redslob è assai severo: anche se il punto di partenza della Costituzione del 1919 era il regime parlamentare, esso è stato reso troppo complesso dall'innesto di elementi non facilmente compatibili con esso, come i plebisciti, il federalismo e il presidente eletto a suffragio universale. Ne segue che secondo il nostro autore il sistema avrebbe potuto deragliare dal binario del regime parlamentare in direzione di una democrazia diretta o, all'opposto, di una supremazia dell'esecutivo<sup>49</sup>, che oltretutto avrebbe potuto trovare un punto di appoggio nei retaggi lasciati dall'eredità della tradizione imperiale nella cultura politica germanica. La Costituzione di Weimar sembrava dunque a Redslob una possibile minaccia al regime parlamentare a causa di un indebolimento eccessivo del *Reichstag*<sup>50</sup>.

#### 4.4 *Redslob e la Terza Repubblica: l'antimodello*

L'analisi di Redslob sul sistema costituzionale della Terza Repubblica francese muove dalla constatazione che la Francia aveva tentato dal 1875 in poi di innestare il regime parlamentare – nato nelle monarchie – in un contesto repubblicano e dal rilievo circa la novità di questo tentativo<sup>51</sup> (cui si erano aggiunti dopo il 1910 il Portogallo e dopo il 1919 gli Stati dell'Europa centro-orientale).

Redslob sottolinea il nesso fra la posizione del Parlamento – ed in particolare della Camera dei deputati – e il principio della sovranità nazionale: tale nesso determinava la preponderanza assoluta della Camera sugli altri organi costituzionali (con la parziale eccezione del Senato<sup>52</sup>) e in particolare nei confronti del Presidente della Repubblica<sup>53</sup>. Essa, del resto, finiva per marginalizzare lo stesso popolo sovrano, abilitato ad esprimersi unicamente nelle elezioni legislative, con conseguente riduzione della forza dell'opinione pubblica.

Vengono quindi studiati il rapporto fra la Camera e il ministero, focalizzando l'analisi su tre profili: la legislazione, la finanza, l'interpellanza. Di quest'ultima, Redslob evidenzia assai opportunamente la natura di strumento di azione più del singolo deputato o di gruppi marginali che del partito di opposizione e anche le potenzialità più distruttive del governo esistente che propositivo-costruttive di un nuovo equilibrio politico e quindi di un nuovo Governo. La conclusione è che l'Esecutivo si trova in una posizione subordinata al legislativo e che manca l'equilibrio tipico del regime parlamentare inglese, soprattutto per la paralisi del potere di scioglimento della Camera a partire dal precedente del 1877, che secon-

do Redslob si innestava su una costruzione di tale potere già debole all'origine, per via del necessario assenso del Senato alla decisione del Presidente della Repubblica di sciogliere l'Assemblea.

Redslob analizza quindi il rapporto fra la Camera dei deputati e il Presidente della Repubblica, sottolineando la dipendenza e la mancanza di autonomia anche di questa seconda componente del potere esecutivo: il nostro autore evidenzia anzitutto la debolezza del Presidente riguardo allo scioglimento della Camera<sup>54</sup> e al veto sospensivo delle leggi e dimostra, inoltre, che il Presidente poteva essere costretto alle dimissioni dalla decisione dell'Assemblea di rifiutare qualsiasi cooperazione con il ministero da esso nominato. Redslob cita il caso di Grévy nel 1887<sup>55</sup>, ma proprio mentre veniva pubblicata l'edizione francese del suo libro stava per verificarsi un caso ancor più emblematico, quello delle dimissioni forzate di Alexandre Millerand, motivate unicamente da ragioni politiche (nel caso Grévy c'era di mezzo uno scandalo).

L'analisi si conclude con lo studio della posizione del Senato, che nel sistema della Terza Repubblica non era del tutto equiparato alla Camera quanto ai poteri formali e al loro effettivo esercizio, ma poteva condizionarne alcune scelte, per cui Redslob parla di semi-equilibrio con prevalenza della Camera, cercando di dimostrarlo con riferimento al ruolo del Senato per la legislazione finanziaria, per la legislazione in generale e nel rapporto con il Governo. La conclusione è che il Senato in ciascuno di questi ambiti aveva non marginali poteri di interdizione, ma la sua natura di assemblea eletta indirettamente (in base alla riforma legislativa del 1884) non gli forniva la stessa legittimazione di cui godeva la Camera.

Cionondimeno il Senato appare dal ritratto di Redslob come l'unico organo costituzionale che poteva imporre alla Camera un freno, rigettando progetti di legge e determinando persino la caduta di alcuni governi (Bourgeois 1896, Briand 1911, cui si sarebbero poi aggiunti Herriot e Blum fra le due guerre)<sup>56</sup>.

La conclusione generale di Redslob è che «la grande loi mécanique selon laquelle le Parlement et le Chef de l'Etat disposent d'une force équivalente, loi qui régit la Constitution anglaise et qui est l'essence du régime parlementaire, n'existe pas en France. Il ne subsiste que l'une des deux formes extérieures par lesquelles ce régime se manifeste, c'est-à-dire la constitution du ministère en concordance avec la majorité du Parlement et sa retraite dès le moment où cette concordance est détruite. C'est tout. La dissolution, qui forme le complément de la responsabilité ministérielle, est impossible»<sup>57</sup>. Di conseguenza in Francia non vi sarebbe stata che una reminiscenza di regime parlamentare<sup>58</sup>.

Tuttavia, subito dopo Redslob è costretto a correggere la radicalità di questa conclusione, che deriva dalla applicazione della sua definizione alla Terza Repubblica. La difficoltà di includere questo sistema costituzionale nei regimi a separazione dei poteri o nel sistema svizzero ad esecutivo dipendente conduce comunque il nostro autore ad accostarlo («rapprocher»)<sup>59</sup> al regime parlamentare, con il quale esso aveva in comune la pratica della responsabilità ministeriale. «Nous dirons par conséquent que la Troisième République vit sous un régime parlementaire imparfait, inauthentique»<sup>60</sup>.

5. *Il regime parlamentare come sistema caratterizzato dall'equilibrio fra Esecutivo e Legislativo*

La seconda questione cui vorrei fare riferimento è la definizione del regime parlamentare proposta da Redslob: si tratta di un sistema caratterizzato dall'equilibrio fra esecutivo e legislativo<sup>61</sup> e dall'interdipendenza fra i due poteri, soggetti entrambi all'arbitrato del corpo elettorale. I termini di questo rapporto sono da un lato l'obbligo del governo di non mettersi in contraddizione con la maggioranza parlamentare, cui spetta «determinare la politica generale»<sup>62</sup> e dall'altro la legittima aspettativa dell'esecutivo a «gouverner librement dans ce cadre». Il ministero, precisa Redslob, ha il ruolo di proporre leggi e di dare l'impulso alle scelte politiche, mentre l'assemblea deve astenersi dal «dettare la volontà al governo».

È evidente a Redslob che il confine fra la sfera governativa e quella parlamentare è piuttosto labile ed è aperto a conflitti, di fronte ai quali si deve stabilire come vada risolta la crisi.

Al riguardo, a suo avviso, va in primo luogo sottolineata l'esigenza di metodo consistente nel tentativo di deputati e ministri di convincersi mediante il dialogo. E in secondo luogo l'esistenza di un potere superiore ad entrambi, vale a dire il popolo chiamato ad esprimersi mediante le elezioni<sup>63</sup>. Lo scioglimento anticipato della o delle Camere è il procedimento mediante il quale la decisione del corpo elettorale può essere messa in moto. E a tale istituto entrambi i poteri hanno accesso: l'esecutivo direttamente (o, meglio, per il tramite della decisione del capo dello Stato), il legislativo indirettamente, mediante l'escussione

della responsabilità politica del governo e il voto di sfiducia<sup>64</sup>.

In tal modo l'equilibrio è assicurato: ogni crisi può essere risolta mediante lo scioglimento anticipato del Parlamento<sup>65</sup>. «Aucun ministère n'est renversé ni aucun ministère est maintenu en cas de conflit sans que des élections générales tranchent la question. Et ceci revient à dire que les deux pouvoirs ont un maître commun, le peuple souverain»<sup>66</sup>.

Strategico in questo contesto è il ruolo del Capo dello Stato<sup>67</sup>, che però secondo Redslob non è l'autorità competente a risolvere il conflitto nel regime parlamentare, ma piuttosto l'organo (per certi aspetti terzo, per altri parte stessa del conflitto) cui spetta attivare, con lo scioglimento anticipato, l'arbitrato popolare: «ce n'est pas lui qui domine la politique de sa volonté souveraine. Ce rôle incombe aux électeurs»<sup>68</sup>. Nello scioglimento, «le chef de l'État est un instrument de la souveraineté populaire»<sup>69</sup>. Il momento decisivo della vita politica sta nelle elezioni e «le suffrage des électeurs domine toutes les forces de l'état»<sup>70</sup>. In questa maniera, nel regime parlamentare, «il n'y a jamais de conflit sans issue»<sup>71</sup>, dato che opera in ultima analisi «l'arbitrage suprême de la nation»<sup>72</sup>.

Il potere del Capo dello Stato è ciononostante definito in termini molto ampi, dato che include la nomina e la revoca del governo<sup>73</sup>, atti nei quali il Capo dello Stato sembrerebbe avere di norma margini di scelta, che tuttavia non dovrebbero menomare l'autonomia del governo. Il suo ruolo, però, dipende in buona misura dalla sua capacità di esercitare una influenza personale<sup>74</sup>, senza degenerare in un governo personale.

Il regime parlamentare, pertanto, non è un sistema di separazione ma di collega-

mento (*liason*) fra i poteri, e Redslob riprende la formula della *séparation souple des pouvoirs*, risalente a Maurice Hauriou<sup>75</sup>.

Non si tratta dunque di un governo assoluto, ma di un governo moderato, basato sulla collaborazione fra più poteri<sup>76</sup>. Inoltre il popolo, nelle elezioni, non entra nei dettagli e si limita a determinare la politica generale<sup>77</sup>, con la conseguenza che gli organi politici godono di una indipendenza considerevole, anche perché il corpo elettorale determina la politica solo nelle sue grandi linee e lo fa in maniera intermittente<sup>78</sup>, lasciando poi all'esecutivo e al legislativo la sua concretizzazione.

## 6. *Quale dualismo*

La mia sensazione è che il modo in cui Redslob analizza il ruolo del Capo dello Stato nelle pagine iniziali (e quello della seconda Camera nel corso dell'analisi delle esperienze costituzionali inglese e belga) sia un tantino schematico ed un po' illuministico. Viene qui in evidenza la questione del dualismo del regime parlamentare. Apparentemente il dualismo è escluso in radice<sup>79</sup>, dato che il principio ultimo è la sovranità popolare. Ma il ruolo del Capo dello Stato – pur apparentemente arbitrario – sembra ricostruito in maniera tale da esaltarne il ruolo di co-decisore politico, dato che per Redslob è prerogativa del Re in un regime parlamentare scegliere e licenziare il governo<sup>80</sup>. Da questo punto di vista direi che il saggio del 1918-24 è in buona misura superato, almeno nei regimi parlamentari (anche se non in quelli semipresidenziali).

Forse si può articolare il ragiona-

to nel senso che il dualismo auspicato da Redslob si colloca non all'interno della forma di Stato e dei principi di legittimazione del potere politico, ma nella prospettiva della forma di governo e degli equilibri fra i poteri: esso è, appunto, un meccanismo equilibratore. Ma in che misura un regime parlamentare ha bisogno di un Capo dello stato risolutore delle crisi e quindi dotato di poteri autonomi, che gli consentano di agire autonomamente rispetto al governo e alla maggioranza parlamentare? Ponendo questo genere di quesiti si allude al regime parlamentare italiano del secondo dopoguerra e ai dibattiti sulla sua riforma, in particolare all'ipotesi di introdurre l'elezione popolare del Presidente del Consiglio dei ministri<sup>81</sup> ed è evidente che si tratta di una questione assai complessa. Mi limiterei a uno spunto: il ruolo del Capo dello Stato mi pare un rimedio possibile alle disfunzioni del rapporto Esecutivo-Legislativo e del sistema dei partiti, laddove questo generi instabilità e ingovernabilità<sup>82</sup>. Rinunciare al farmaco può aver senso se si guarisce dalla malattia, mentre sarebbe suicida se la malattia è ancora una possibilità reale.

## 7. *I partiti politici*

Senza dubbio Redslob si muove nella prospettiva di un governo parlamentare democratico e non solo liberale: si è visto infatti, che egli attribuisce un ruolo-chiave all'elettorato e sottolinea l'importanza del suo graduale allargamento. Tuttavia, se Redslob attribuisce un ruolo chiave agli elettori, egli coglie solo in maniera intermittente il ruolo di quel soggetto organizzatore della sovranità popolare che sono i partiti<sup>83</sup>.

La sua logica non è quella di una volontà che si trasmette dal popolo agli organi costituiti mediante l'atto elettorale e si svolge poi in accordo con tale orientamento (si v. le riflessioni italiane sul governo di legislatura<sup>84</sup>, o, se si preferisce, sulla democrazia di investitura e di indirizzo<sup>85</sup>), ma quella di un arbitrato popolare in una dialettica fra istituzioni rappresentative.

Tuttavia ciò è solo quanto discende dalla sua definizione un po' schematica del regime parlamentare, in quanto, nell'analisi sia del parlamentarismo britannico, sia di quello (incipiente) cecoslovacco, Redslob sottolinea il ruolo decisivo svolto dai partiti sia nello strutturare l'azione della Camera elettiva, sia nel disciplinare il comportamento dei deputati, mettendo bene in evidenza il ruolo che nel sistema inglese svolgono dualità e disciplina, a differenza della Francia della Terza Repubblica, ove facevano difetto sia l'una che l'altra, con importanti conseguenze sulla meccanica e sulla stabilità del governo parlamentare<sup>86</sup>. E anche se ciò non è detto *apertis verbis*, si comprende che la causa efficiente di questo fenomeno e del suo ruolo stabilizzatore sta proprio nel fatto che i partiti inglesi non sono solo club parlamentari, ma organizzazioni radicate nel corpo elettorale, anche oltre il momento delle elezioni. Anche la logica del governo parlamentare di partito si intravede laddove il nostro autore osserva che nei governi monopartitici inglesi, i capi del partito di maggioranza formano il governo e «l'on voit ainsi la vie organique du parti transfusée dans celle du gouvernement»<sup>87</sup>.

#### 8. *L'equilibrio e il regime parlamentare, 100 anni dopo*

Anche se il libro di Redslob è spesso citato negli studi sul regime parlamentare che si sono susseguiti a varie latitudini nell'ultimo secolo, non mi pare che la sua proposta di definirlo come regime caratterizzato dall'equilibrio fra esecutivo e legislativo – equilibrio risultante in vari modi, ma realizzabile soprattutto mediante l'allocazione del potere di scioglimento anticipato della/e Camera/e – abbia avuto successo. Quasi tutti gli studiosi hanno rilevato – riprendendo alcuni spunti formulati dallo stesso Redslob – che al centro della nozione di regime parlamentare sta la responsabilità politica o hanno sottolineato – prendo come esempio la nozione proposta da Leopoldo Elia – la emanazione, derivazione e partner dell'esecutivo dal legislativo<sup>88</sup>, laddove nel termine partner – dunque non solo emanazione e derivazione<sup>89</sup> – sta qualcosa dell'esigenza di equilibrio evidenziata da Redslob. Ma, a parte l'equivoco concetto di regime assembleare, quasi nessuno si spinge a negare la natura parlamentare di un regime in cui il partner governo sia tale in posizione subordinata al Parlamento.

Del resto si può dire che tanto la storia delle istituzioni, quanto le categorie utilizzate per analizzare le singole esperienze istituzionali abbiano preso un'altra via, soprattutto a partire dal secondo dopoguerra. In primo luogo è emersa l'importanza del dato partitico per comprendere il funzionamento del regime parlamentare. In secondo luogo il ruolo del governo è cresciuto in tutti i regimi parlamentari e, soprattutto nell'ultimo mezzo secolo, è cresciuto il ruolo del Primo Ministro, un organo cui Redslob non dedica particolare attenzione<sup>90</sup> (parlando

piuttosto in genere dei ministeri): la presidenzializzazione dei regimi parlamentari è stata un dato costante degli ultimi decenni ed essa ha ruotato attorno al Premier<sup>91</sup>, non al Capo dello Stato. Quest'ultima tendenza è risultata prevalente perfino nei casi in cui il Presidente della Repubblica è eletto direttamente (Portogallo, Austria, Irlanda, Polonia, ecc.), con la conseguenza che i regimi di questo tipo sono analizzabili sia sotto l'angolatura della forma di governo parlamentare a razionalizzazione presidenziale, sia sotto quella del sistema di governo semipresidenziale.

Sicché lo squilibrio che Redslob vedeva in azione nella Terza Repubblica si è progressivamente ridotto ad un dato storico, relegato ormai nel passato: anche nei casi di regime parlamentare a governo debole, tale debolezza è spiegabile più con il ruolo assunto dai partiti che con lo strapotere del Parlamento o della Camera dei deputati.

L'irresistibile ascesa del ruolo dei governi e dei primi ministri<sup>92</sup> ha dunque corretto le spinte assemblearistiche, ma essa è forse giunta ad un punto in cui è ormai legittimo chiedersi se un'esigenza di equilibrio non si ponga oggi – nei regimi parlamentari di partito, spesso denominati neo-parlamentari o di premierato – al rovescio, vale a dire a tutela del ruolo delle Assemblee rappresentative. Mi pare che alcuni spunti dell'ultimo Elia, in alcuni scritti subito prima della sua scomparsa, vadano in questa direzione. L'equilibrio non è forse una caratteristica empiricamente rilevabile del regime parlamentare, ma ci si può chiedere se esso non debba rientrare in gioco come esigenza imposta da una visione liberale della politica, radicata in ultima analisi in Montesquieu e in Madison e letta in un'ottica in cui ciò che conta non è tanto la se-

parazione o divisione dei poteri, quanto piuttosto una esigenza di equilibrio fra di essi<sup>93</sup>.

Da questo punto di vista, ci si può anche chiedere se il potere di scioglimento anticipato delle Camere – vale a dire lo strumento che Redslob riteneva potesse garantire l'equilibrio fra Legislativo ed Esecutivo, evitando l'asservimento del secondo al primo e consentendo di ridare la parola al popolo per risolvere i conflitti politici non altrimenti componibili – sia sempre e comunque lo strumento più adatto. Io credo lo sia nella variante in cui lo immaginava Redslob, vale a dire come strumento posto in mano del Capo dello Stato come potere terzo fra Esecutivo (ministero) e Camera elettiva, chiamato ad attivare l'arbitrato ultimo del corpo elettorale.

Più problematico mi pare il potere primo-ministeriale di scioglimento, se attivabile «senza provocazione» vale a dire non in risposta ad un voto di sfiducia parlamentare o ad un rilevante atto politico di ostilità delle Camere al governo (come la reiezione di un progetto di legge ritenuto di importanza vitale per il programma dell'Esecutivo). Insomma, se mi si consente una metafora calcistica, per consentire all'arbitro (chi decide sullo scioglimento) di attivare il VAR (il corpo elettorale), occorre un episodio controverso avvenuto sul campo di gioco, come un fallo da rigore o da espulsione. Diversamente stanno le cose quando il potere di scioglimento è attivato come un puro atto di volontà da parte del soggetto che ne è costituzionalmente titolare: si può pensare ad alcuni casi canadesi degli anni novanta (1997 e 2000), agli anticipi delle elezioni decisi da Tony Blair nel 2001 e nel 2005 e da Rishi Sunak nel 2024, o allo scioglimento imposto da Pedro Sanchez dopo le elezioni

amministrative del 2023, cui si possono aggiungere lo scioglimento di Jacques Chirac nel 1997 e quello di Emmanuel Macron nel giugno 2024, in un contesto semipresidenziale. In questi casi, mi sembra che il potere di scioglimento non dia la parola al popolo sovrano per arbitrare un conflitto politico

o per risolvere una crisi, ma piuttosto creare una crisi, o esasperare una crisi esistente, nel tentativo di manipolare l'elettorato: un rischio che, peraltro, a Redslob non era sfuggito<sup>94</sup>.

\* Il presente saggio è una rielaborazione della relazione presentata al convegno «L'evoluzione del regime parlamentare: riflessioni a partire da Robert Redslob», svoltosi all'Università Lumsa, nella sede di Roma, il 30 ottobre 2024.

<sup>1</sup> W. Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, III ed., Oxford, Clarendon Press, 1768, pp. 154-155.

<sup>2</sup> Si v. fragli altri A.B. Keith, *Responsible Government in the Dominions*, II ed., vol. I, London, Macmillan, 1928; F.L. Seidle, L. Massicotte (a cura di), *Taking stock of 150 years of Responsible Government in Canada*, Ottawa, Canadian Study of Parliament Group, 1993; P. Aucoin, J. Smith, G. Dinsdale, *Responsible Government: Clarifying Essentials, Dispelling Myths and Exploring Change*, Ottawa, Canadian Centre for Management Development, 2004.

<sup>3</sup> Si tratta della trasmissione della Corona ad opera di *Lords e Comuni*, che trasforma profondamente l'essenza della monarchia inglese, come nota proprio R. Redslob, *Le régime parlementaire*, Paris, Giard, 1924, p. 11, sottolineando che dopo tale passaggio «le Roi n'est plus le maître de l'Etat, il ne n'est plus qu'un organe».

<sup>4</sup> Redslob, *Le régime parlementaire* cit., p. 12.

<sup>5</sup> H.H.F. Eulau, *Early theories of parliamentarism*, in «Canadian Journal of Political Science», 1942, pp. 33-55.

<sup>6</sup> B. Constant, *De la responsabilité*

*des ministres*, Paris, Nicolle, 1815.

<sup>7</sup> Chateaubriand, *De la monarchie selon la Charte*, 1816, chap. 29. Si v. anche E.-F.-A. d'Arnauld, baron de Vitrolles, *Du Ministère dans le gouvernement représentatif*, Paris, Dentu, 1815.

<sup>8</sup> R. von Mohl, *Die Verantwortung der Minister in Einheitsstaaten mit Volksvertretung*, Tübingen, Seupp, 1837; Id., *Über die verschiedene Auffassung des repräsentativen Systems in England, Frankreich und Deutschland*, in «Zeitschrift für das gesammte Staatswissenschaft», 3 (1846), pp. 451 ss.

<sup>9</sup> Sul quale si v. supra nt. 2.

<sup>10</sup> Si v. ad es. Cox Homersham, *The British Commonwealth: or a Commentary on the Institutions and Principles of British Government*, London, Longman, Brown, Green, and Longmans, 1854.

<sup>11</sup> Si v. il I capitolo di W. Bagehot, *The English Constitution* (1867), Oxford, Oxford Univ. Press, 1928, pp. 1 ss.

<sup>12</sup> Si v. M.S. Giannini, *Prefazione*, in G. Burdeau, *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra* (1932), Comunità, Milano, 1950, pp. I-XXIII.

<sup>13</sup> A. Le Diverlec, *Robert Redslob, juriste alsacien entre la France et l'Allemagne*, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, vol. 55, 2007, p. 479-507, a p. 505.

<sup>14</sup> R. Redslob, *Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789. Ihre Grundlagen in der Staatslehre der Aufklärungszeit und in den Englischen und Amerikanischen*

*schon Verfassungsgedanken*, Leipzig, Verlag von Veit & Comp., 1912.

<sup>15</sup> R. Redslob, *Abhängige Länder. Eine Analyse des Begriffs von der Ursprünglichen Herrschaftsgewalt*, Leipzig, Verlag Von Veit & Comp., 1914.

<sup>16</sup> Come ha giustamente notato A. Le Diverlec, *Robert Redslob* cit., p. 495.

<sup>17</sup> Si v. gli scritti raccolti in M. Weber, *Parlamento e Governo*, e altri scritti politici, Torino, Einaudi, 1982.

<sup>18</sup> R. Piloty, *Das parlamentarische System*, Berlin-Leipzig, Rotschild, 1917 42, pp. 257 ss.

<sup>19</sup> W. Hassbach, *Die parlamentarische Cabinettsregierung. Eine politische Beschreibung*, Deutsche Verlagsanstalt, Stuttgart-Berlin, 1919.

<sup>20</sup> Siv. J. Hatschek, *Englisches Staatsrecht, mit Berücksichtigung der für Schottland und Irland geltenden Sonderheiten*, vol. I, *Die Verfassung*, Mohr, Tübingen, 1905; Id., *Englische Verfassungsgeschichte bis zum Regierungseintritt der Königin Victoria*, München-Berlin, Oldenbourg, 1913.

<sup>21</sup> R. Redslob, *Le régime parlementaire*, Paris, Giard, 1924.

<sup>22</sup> Nelle note non mancano, peraltro, alcuni cenni ad alcune colonie britanniche, come l'Australia e l'Unione Sudafricana: si v. pp. 82-84.

<sup>23</sup> Redslob, *Le régime parlementaire* cit., p. 274.

<sup>24</sup> Su tale «ciclo» di costituzioni, mi permetto di rinviare a M. Olivetti, *The constitutional consequences of*

- the peace: a short outline of Post-World War I constitutionalism, a century later*, in «DPCE-online», 4, 2023.
- <sup>25</sup> Al riguardo si v. B. Mirkine-Guétzevich, *Nouvelles tendances du droit constitutionnel*, in «Rev. Dr. Pub.», 1928, pp. 5 ss.
- <sup>26</sup> Redslob, *Le régime parlementaire* cit., p. 242.
- <sup>27</sup> Giustamente, quindi, L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 642, considerava «fuorviante» e dottrinaria la polemica su *echtes* e *uneches* *Parlamentarismus*, pur ritenendola comprensibile sul piano storico.
- <sup>28</sup> Redslob, *Le régime parlementaire* cit., p. 1.
- <sup>29</sup> Ivi, p. 256.
- <sup>30</sup> Redslob, *Le régime parlementaire*, p. 15.
- <sup>31</sup> Ivi, pp. 12 e 16.
- <sup>32</sup> Si v. ad es. D.L. Keir, *Constitutional History of Modern Britain 1485-1937*, IV ed., London, Black, 1950, p. 405.
- <sup>33</sup> Redslob, *Le régime parlementaire*, p. 35.
- <sup>34</sup> Ivi, p. 45.
- <sup>35</sup> *Ibidem*.
- <sup>36</sup> Ivi, pp. 65 ss.
- <sup>37</sup> Ivi, p. 52.
- <sup>38</sup> Ivi, p. 62.
- <sup>39</sup> Su questa vicenda si v. la ricostruzione di R. Bassett, 1931 – *Political crisis*, London Macmillan, 1958.
- <sup>40</sup> Redslob, *Le régime parlementaire*, p. 55.
- <sup>41</sup> Ivi, p. 63.
- <sup>42</sup> Ivi, p. 129.
- <sup>43</sup> Ma è interessante la definizione dell'Ungheria come un museo del regime parlamentare, mentre la Gran Bretagna ne è il laboratorio: Redslob, *Le régime parlementaire* cit., pp. 135-136.
- <sup>44</sup> Nel par. 4.4.
- <sup>45</sup> Ivi, pp. 269 ss.
- <sup>46</sup> Ivi, pp. 324 ss.
- <sup>47</sup> Su questi profili mi permetto di rinviare a M. Olivetti *Il settennato nella Costituzione cecoslovacca del 1920*, in F. Bonini, S. Guerrieri, S. Mori, M. Olivetti (a cura di), *Il settennato presidenziale. Percorsi transnazionali e Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 97-125.
- <sup>48</sup> Si v. alcuni cenni in Redslob, *Le régime parlementaire* cit., p. 277, nt. 1.
- <sup>49</sup> Ivi, p. 295.
- <sup>50</sup> Ivi, p. 293.
- <sup>51</sup> Ivi, pp. 156 ss.
- <sup>52</sup> Ivi, pp. 230 ss.
- <sup>53</sup> Ivi, p. 172.
- <sup>54</sup> Ivi, pp. 9 e 176 ss.
- <sup>55</sup> Ivi, pp. 228-229.
- <sup>56</sup> Si v. A. Soulier, *L'instabilité ministérielle sous la Troisième République*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1939; G. Berstein, *Le Sénat sous la III République 1920-1940*, Paris, CNRS Éditions, 2014 nonché M. Olivetti, *Il regime politico della Terza repubblica francese*, in «Diritto Pubblico Comparato ed Europeo online», n. 4, 2025, pp. 2391-2418, alle pp. 2409 ss.
- <sup>57</sup> Redslob, *Le régime parlementaire* cit., p. 256.
- <sup>58</sup> Ivi, p. 257.
- <sup>59</sup> Ivi, p. 258.
- <sup>60</sup> *Ibidem*.
- <sup>61</sup> «L'ame du gouvernement parlementaire est l'équilibre» (ivi, p. 277).
- <sup>62</sup> Ivi, p. 2.
- <sup>63</sup> Ivi, p. 3.
- <sup>64</sup> Ivi, p. 4.
- <sup>65</sup> Ivi, p. 5.
- <sup>66</sup> *Ibidem*.
- <sup>67</sup> *Ibidem*.
- <sup>68</sup> *Ibidem*.
- <sup>69</sup> Ivi, p. 9.
- <sup>70</sup> *Ibidem*.
- <sup>71</sup> Ivi, p. 77.
- <sup>72</sup> Ivi, p. 80.
- <sup>73</sup> Ivi, p. 6.
- <sup>74</sup> Ivi, p. 7 (e p. 226 per la Francia).
- <sup>75</sup> M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Sirey, Paris, 1923, p. 401, cit. da Redslob a p. 9, in nota.
- <sup>76</sup> Ivi, p. 10.
- <sup>77</sup> Ivi, p. 9.
- <sup>78</sup> Ivi, p. 10.
- <sup>79</sup> Il termine è utilizzato a p. 259.
- <sup>80</sup> Si v. *supra* par. 4.2.
- <sup>81</sup> Si v. l'Atto Senato n. 935 della XIX legislatura.
- <sup>82</sup> Che quest'ultima sia un'esigenza di funzionalità democratica mi pare di chiarezza cristallina: si v. i ragionamenti di L. Elia, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, I, Milano, Giuffrè, 1958 [ora in *Studi di diritto costituzionale (1958-1966)*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 1 ss.] su continuità in senso formale e sostanziale.
- <sup>83</sup> Si v. al riguardo C. Mortati, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, Padova, Cedam, 1957, pp. 111 ss.
- <sup>84</sup> S. Galeotti, *Un governo scelto dal popolo «il governo di legislatura»*. Contributo per una «grande riforma» istituzionale, Milano, Giuffrè, 1984.
- <sup>85</sup> Si v. L. Elia, *Per una democrazia di investitura e di indirizzo. Proposta per un riordino istituzionale possibile (1988)*, in Id., *Costituzione, partiti, istituzioni*, a cura di M. Olivetti, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 363-382.
- <sup>86</sup> R. Redslob, *Le régime parlementaire* cit., pp. 205-208.
- <sup>87</sup> Ivi, p. 89.
- <sup>88</sup> Elia, *Governo (forme di)* cit., p. 644.
- <sup>89</sup> Ivi, p. 642.
- <sup>90</sup> Si v. comunque i cenni ad alcuni sviluppi inglesi dell'immediato primo dopoguerra, ove, dopo aver notato che i governi di coalizione degli anni 1916-22 avevano generato una «prépondérance marquée» del primo ministro, si ragiona del Primo ministro come di un «roi sans couronne, roi responsable et temporaire, roi crée par voie de plébiscite», oltre a quelli sul ruolo del Primo ministro nella Costituzione prussiana del 1920 (Redslob, *Le régime parlementaire*, cit., risp. pp. 90, 93 e p. 303).
- <sup>91</sup> Cfr. al riguardo T. Poguntke, P. Webb (a cura di), *The Presidentialization of Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2005 e A. Di Giovine, A. Mastromarino (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie con-*

*temporaneae*, Torino, Giappichelli, 2007.

<sup>92</sup> Si v. l'interessante ricostruzione di N. Roussellier, *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France XIX-XXI siècles*, Paris, Gallimard, 2015.

<sup>93</sup> L. Elia, *Forme di Stato e di governo*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 2598.

<sup>94</sup> Redslob, *Le régime parlementaire* cit., p. 192: «faire appel à un peuple qu'on sait hostile serait tenter un acte d'oppression».







# La 'presidenzializzazione' dell'esecutivo weimariano nell'ottica dell'equilibrio tra le forze sociali

RONALD CAR

## 1. *Weimar: un caso di executive aggrandizement?*

Nel 2008, Leopoldo Elia registrava l'avvenuta 'presidenzializzazione' della forma di governo parlamentare prevista dalla costituzione italiana. «Il fenomeno della "presidenzializzazione", proprio delle forme di governo parlamentari», sosteneva Elia, «mette in crisi la collegialità nel Parlamento e persino nel Consiglio dei ministri (i nove minuti per approvare la manovra triennale!) e favorisce la disinvoltura nella gestione delle fonti normative, il moltiplicarsi delle questioni di fiducia sui maxielementi, gli abusi di moltiplicazione dei decreti-legge e delle leggi di delega». Ma, avvertiva Elia, «la presidenzializzazione non dà luogo ad una nuova forma di governo; essa apre la strada piuttosto a "prassi di scavalco" di ministri con la conseguenza del non-esercizio della loro competenza o di forzatura di tempi in sede parlamentare»<sup>1</sup>.

Se l'esecutivo della Repubblica italiana è da decenni oggetto di una convulsa trasformazione il cui esito non è ancora chiaro, l'evoluzione del governo parlamentare di Weimar in un autonomo esecutivo presidenziale costituisce uno dei casi più noti in questo senso, esaminato da una ricca e autorevole storiografia<sup>2</sup>. Con la presidenzializzazione, o prassi di scavalco a cui richiama Elia, si aprì nella Repubblica di Weimar tra il 1930 e 1933 la via per una ridefinizione tacita della forma di governo, che a sua volta schiuderà le porte al mutamento della forma di stato in un'autocrazia hitleriana. Il Presidente del Reich poté scavalcare l'esecutivo parlamentare tramite l'uso del comma 2 dell'articolo 48 della costituzione. Esso precisava che «Il Presidente può prendere le misure necessarie al ristabilimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, quando essi siano turbati o minacciati in modo rilevante, e, se necessario, intervenire con la forza armata»<sup>3</sup>. I poteri emergenziali del Presidente non erano che una rilettura repubblicana dello stato d'as-

sedio previsto dall'articolo 68 della costituzione imperiale del 1871<sup>4</sup>, che richiamava la legge prussiana del 1851<sup>5</sup>. Questa a sua volta riprendeva il decreto del maggio 1849<sup>6</sup> proclamato da Federico Guglielmo IV di Prussia per reprimere i governi rivoluzionari, in quanto equiparava le rivolte alle invasioni straniere e quindi permetteva di trasferire le competenze dell'amministrazione civile all'esercito. Le "minacce rilevanti" che avevano in mente i costituenti nel 1919 si riferivano ai tentativi rivoluzionari comunisti o ai colpi militari (che si verificarono effettivamente durante la prima presidenza Ebert). Tuttavia, durante la seconda presidenza Hindenburg, i decreti vennero usati per tutt'altri scopi, ossia per ridefinire in modo organico i rapporti economico-sociali nel paese, gestendo i cartelli industriali e il settore bancario<sup>7</sup>, imponendo il ribasso dei salari, tagliando i sussidi<sup>8</sup>, modificando il diritto del lavoro, nonché il diritto processuale civile<sup>9</sup> e penale<sup>10</sup>.

La presidenzializzazione condusse in quel caso allo scivolamento nella dittatura secondo le modalità che la scienza politica odierna indica con il termine di *democratic backsliding*<sup>11</sup>. La caratteristica chiave del *backsliding* è la progressiva erosione della qualità della democrazia, accompagnata da una retorica pseudo-democratica. I *checks and balances* vengono neutralizzati per via di un sistematico e incrementale sabotaggio interno da parte dell'esecutivo, ragione per cui la dinamica complessiva viene descritta come *executive aggrandizement*<sup>12</sup>. Dichiarandosi depositario unico del mandato popolare, l'esecutivo sottomette o esclude dai processi decisionali tutte le istanze di controllo fino a divenire di fatto non responsabile. Le cause scatenanti vengono usualmente ricondotte a sei possibili fattori: le

scelte fatali da parte di uno o più principali protagonisti politici; una cultura politica complessivamente antidemocratica; un mal progettato quadro istituzionale; le forti tensioni politiche generate da crisi economiche; una struttura sociale eterogenea e conflittuale; infine, i condizionamenti derivanti dalla situazione internazionale<sup>13</sup>.

La storiografia è generalmente unanime sul fatto che purtroppo nessuno di questi sei fattori fu risparmiato alla prima democrazia tedesca<sup>14</sup>. Tuttavia, quando si tenta di determinare la causa prevalente, il dibattito su Weimar si rivela tutt'altro che chiuso. Le principali linee interpretative sui fattori che condussero all'*executive aggrandizement* del Presidente del Reich possono essere riassunte in tre grandi gruppi.

Un primo gruppo si riferisce a ragioni di tipo compensativo: l'esecutivo presidenziale sarebbe stato costretto ad amministrare la società tedesca tramite la decretazione d'emergenza per compensare al mancato funzionamento dell'esecutivo parlamentare. La recessione economica del 1929 avrebbe obbligato il Presidente a ricorrere ad un'interpretazione inedita del dettato costituzionale sullo stato d'emergenza in nome dell'interesse superiore della salvaguardia dello stato. Tale narrazione individua, dunque, il fattore prevalente in un *Reichstag* suicida o quantomeno votato ad uno sterile conflitto senza fine e quindi incapace di un atteggiamento costruttivo verso le responsabilità di governo. Sia nei commenti coevi sia nelle successive ricostruzioni storiografiche si è sovente additata l'im maturità politica dei partiti, la loro inattitudine e mancanza di realismo come causa del fallimento dell'esecutivo parlamentare<sup>15</sup>. Per colpa di un deficit principalmente culturale, si sostiene, i partiti,

che pure detenevano la responsabilità governativa sin da ottobre/novembre 1918, non seppero essere all'altezza del proprio compito. Piuttosto, essi indugiavano ancora in un atteggiamento puramente oppositivo che avevano ereditato dall'era imperiale quando il Reichstag non aveva un ruolo veramente proattivo, non potendo né nominare né sfiduciare il Cancelliere.

Giudizi del genere contengono i tratti di una profezia che si autoavvera. Pochi mesi prima che la rivoluzione di novembre desse ai partiti il pieno controllo del governo, il parlamentarismo tedesco fu descritto da Max Weber come vittima della sovranchiante ombra di Bismarck: «Bismarck tragicamente raccolse ciò che egli stesso aveva seminato. Infatti, proprio questa nullità politica del parlamento e dei politici di partito egli aveva voluto e intenzionalmente provocato»<sup>16</sup>. Agli occhi di Weber, tale eredità privava i partiti della volontà di potenza e quindi anche dell'etica di responsabilità che accompagna i detentori di incarichi governativi, giacché «la lotta per la propria potenza, e la responsabilità personale per la propria causa che da questa potenza deriva, è l'elemento vitale del politico»<sup>17</sup>. Riflettendo sull'imminente avvento della sovranità popolare, Weber ammoniva che «un parlamento che lavora è un parlamento che *controlla continuamente l'amministrazione collaborando con essa*. Prima della guerra ciò da noi non esisteva. Dopo la guerra però, il parlamento *deve* diventare questo, oppure avremo la solita miseria»<sup>18</sup>.

Effettivamente, i timori di Weber non erano infondati, nella misura in cui il sistema partitico passò quasi inalterato dall'era imperiale a quella repubblicana, se si eccettuano le scissioni incoraggiate dal passaggio dal voto maggioritario al proporzio-

nale. Difatti, le quattro principali correnti ideologiche, ossia nazional-conservatrice, cattolica, liberale e socialdemocratica non solo mantennero le medesime basi di forza nella società, ma continuarono anche a essere rappresentate dai vecchi gruppi e capi parlamentari<sup>19</sup>.

Anche la scelta del sistema elettorale proporzionale venne stigmatizzata quale segno di una mentalità politica acerba, priva di esperienza e ostaggio di rigidità ideologiche. Durante i primi anni Trenta e soprattutto nel secondo dopoguerra da parte della storiografia tedesco-occidentale, il sistema proporzionale fu incolpato del mancato funzionamento degli esecutivi parlamentari. Una fede troppo dogmatica nella democrazia, si sosteneva, avrebbe vincolato il testo costituzionale (all'art. 22 per il Reichstag e all'art. 17 per i parlamenti dei Länder) alla rappresentanza proporzionale che comportava la proliferazione dei partiti alle spese della governabilità<sup>20</sup>. Questa avrebbe ulteriormente ostacolato lo sviluppo di una cultura di governo responsabile e costruttiva, come lamentava nel 1931 Friedrich Austerlitz, caporedattore del quotidiano della socialdemocrazia viennese «Arbeiter-Zeitung». A suo dire, il difetto del sistema proporzionale è che «libera i partiti dall'obbligo di contare uni sugli altri... Prima che si incontrino in parlamento, ogni partito si rapporta come un nemico nei confronti di tutti gli altri. Ma una volta in parlamento, è troppo tardi perché i partiti imparino a costruire le coalizioni. Dal che deriva la fragilità di tutti i governi di coalizione»<sup>21</sup>.

Vi è poi una seconda interpretazione, di natura strutturale, che guarda alla tendenza generale al rafforzamento degli esecutivi in tutta l'Europa, avviata per le esigenze della



*Il Cancelliere Heinrich Brüning nella campagna elettorale per la rielezione del Presidente Hindenburg a Berlino, marzo 1932*

Grande Guerra e proseguita per dare corpo ai generosi propositi di riforma sociale del dopoguerra. Questi obiettivi avrebbero richiesto in Germania come altrove un nuovo tipo di legislatore «motorizzato»<sup>22</sup> (così Carl Schmitt) in grado di essere allo stesso tempo anche amministratore sempre più 'totale' dei bisogni della popolazione, pena la distruzione dell'unità politica dello stato. Il prezzo da pagare per l'apertura del testo costituzionale alla pluralità degli interessi sociali era la rinuncia alla troppo lenta, se non del tutto bloccata, azione parlamentare. La società del capitalismo organizzato richiedeva «l'autonomia politica» (come efficacemente riassunse Maurizio Fioravanti<sup>23</sup>) della macchina amministrativa legittimata da quanto Schmitt decantava nel 1932 come «la conformità immediatamente concreta delle misure, provvedimenti e comandi alle cose»<sup>24</sup>.

L'interpretazione che vede la causa principale della presidenzializzazione nel passaggio dal governo limitato del liberalismo ottocentesco a quello interventista della Grande Guerra e alle troppo generose politiche di integrazione sociale del dopoguerra è ancora oggi fortemente diffusa. Basti citare l'autore capofila della emergente sociologia costituzionale, Chris Thornhill, che identifica «nelle strutture costituzionali con cui gli stati dopo il 1918 cercarono di gestire l'espansione dei loro nuovi obblighi di inclusione [...] il terreno sociale, legale e politico» che legò «la legittimità dello stato ad una molto espansiva inclusione materiale/volitiva e alle disposizioni programmatiche»; a detta di Thornhill così facendo si «sovraccaricava ineluttabilmente lo stato e si oscuravano i limiti funzionali della statualità»<sup>25</sup>.

Il seguente contributo intende vagliare

una terza interpretazione, di tipo ideazionale. Si indagherà l'affermarsi della teoria dell'equilibrio tra le forze sociali quale fattore determinante per la definizione del potere esecutivo, nonché il suo impatto sui protagonisti del dibattito politico. Tale teoria si diffuse a macchia d'olio dopo il 1928, influenzando notevolmente la formulazione di idee e di prospettive future. In particolare, la socialdemocrazia tedesca, che si autorappresentava come l'azionista principale del patto di Weimar, fu indotta a vedere nell'equilibrio tra le forze la causa principale della repentina sostituzione del sistema legislativo-centrico da essa fortemente voluto con un esecutivo presidenziale<sup>26</sup>.

Per alcuni aspetti, tale prospettiva fu recepita da Carl Schmitt, che la usò a sostegno della sua tesi sulla superiore legittimità dell'amministratore-legislatore. In realtà, però, essa poggiava su un giudizio fondamentalmente diverso riguardo alla natura dei rapporti tra stato e società. Per Schmitt il punto centrale era la mitizzata unità politica dello stato, la cui indipendenza andava salvaguardata dal pluralismo sociale. Il fatto, poi, che tale pluralismo non potesse essere ricondotto all'unità con la vittoria di una parte sociale sull'altra a causa della loro pari forza, non faceva che confermare agli occhi di Schmitt la necessità di erigere un potere statale sovrastante.

Ma nella visione marxiana che ispirava la socialdemocrazia weimariana, tale teoria si fondava sulla dialettica tra la base sociale e la sovrastruttura statale che, contrariamente a quanto proponeva Schmitt, non era possibile sciogliere con atti d'imperio. Lo stato non era e non poteva mai diventare indipendente dalla società e dai rapporti tra i gruppi che la compongono. Tuttavia, determinate circostanze storiche potevano

condurre ad uno stallo nella lotta sociale, soprattutto nei termini di bilanciamento tra gruppi emergenti e le élite tradizionali; tale impasse generava effetti fuorvianti sul piano costituzionale poiché conferiva allo stato la parvenza di un giudice tra le parti in causa. Laddove Schmitt ravvisava nello stato quale terzo neutrale un argomento a favore della legittimità degli interventi emergenziali del Presidente sul corpo sociale dilaniato dai conflitti, nell'accezione socialdemocratica si trattava invece di una mistificazione del concetto di stato che andava smascherata, perché distorceva i reali termini della dialettica base/sovrastruttura.

## 2. *La carta di Weimar e la SPD: due fratelli siamesi all'insegna del legislativo-centrismo*

Comprendere l'evoluzione della teoria sull'equilibrio tra le forze sociali e la presa che ebbe sul dibattito interno alla SPD è cruciale, poiché essa metteva in dubbio la possibilità di erigere un efficace governo parlamentare. Tale forma di governo, però, costituiva un punto imprescindibile del programma costituzionale della SPD, che vi ravvisava l'unica soluzione compatibile con gli obiettivi del socialismo democratico. La centralità del legislativo nella costruzione ad un tempo della democrazia e di una prospettiva socialista era il pilastro che permetteva di integrare il progetto socialdemocratico nella vita politica dello stato tedesco. Essa fu adottata, dopo decenni di oscillazioni, nel 1891 con il programma di partito di Erfurt elaborato da Karl Kautsky e sostanzialmente riaffermata al congresso di Heidelberg del 1925. Il programma affer-

mava che, nelle condizioni storiche dettate dalla modernizzazione, solo la forma di governo parlamentare, non già le vaghe prospettive di democrazia diretta, conferiva gli strumenti politici adatti per promuovere gli obiettivi del socialismo democratico<sup>27</sup>.

Nella Rivoluzione del 1918/1919 il partito socialdemocratico maggioritario (MSPD) ripudiò ogni alternativa alla democrazia parlamentare di stampo consiliare o bolscevico<sup>28</sup>. La responsabilità di aver 'interrotto' o 'tradito' la rivoluzione autorizzando la violenza degli *Freikorps* contro i consigli pesava sulla SPD<sup>29</sup> e poteva essere giustificata solo dimostrando che il programma socialista poteva compiersi per via legislativa. Per tale ragione, come avrebbe efficacemente riassunto Ernst Fraenkel nel 1931, la costituzione di Weimar e la SPD divennero legati come due «fratelli siamesi»: la loro separazione comportava la morte per entrambi, il che costringeva il partito socialdemocratico ad essere il «custode della costituzione» anche a prezzo di crescenti ambiguità<sup>30</sup>.

Queste derivavano dal fatto che nel 1919 l'esito del processo costituente non aveva corrisposto appieno alle aspettative della SPD. Al momento della sua promulgazione, il Ministro degli Interni socialdemocratico Eduard David aveva osannato la carta di Weimar come «la più democratica del mondo», in quanto espressione di una «democrazia sociale» ad un tempo politica ed economica<sup>31</sup>. Ma a livello sistemico venne adottato un quadro più composito, con un forte Presidente della Repubblica dotato non solo di un'autonoma legittimità plebiscitaria, ma anche di ampi poteri di emergenza ex articolo 48.

Si trattò dunque di una duplice scelta. La prima – quella di affiancare all'esecuti-

vo parlamentare un Presidente ad elezione diretta affinché incarnasse il punto di raccordo della struttura federale – non fu realmente dibattuta nell'Assemblea Costituente. Essa faceva parte degli accordi di massima tra il governo centrale provvisorio e i governi dei Länder conclusi prima dell'apertura del processo costituente, nei convulsi mesi tra novembre 1918 e febbraio 1919 quando la tenuta stessa del Reich era minacciata da forze centrifughe. Nondimeno, l'atteggiamento dei costituenti nei confronti di un Presidente di derivazione plebiscitaria era connotato da una forte ambiguità. Prova ne è che il primo Presidente, il socialdemocratico Friedrich Ebert, fu eletto in modo indiretto dai rappresentanti dell'Assemblea Costituente l'11 febbraio 1919 in base ad una legge sui poteri provvisori la cui validità cessava con l'emanazione della costituzione. Nel testo finale, la Costituente affermò in via di principio la preferenza per la legittimazione plebiscitaria (art. 41: Il Presidente del Reich viene eletto da tutto il popolo tedesco), ma con una vistosa contraddizione inserì nelle disposizioni transitorie l'articolo 180 che manteneva in carica il Presidente eletto in modo indiretto per i prossimi sei anni, ossia fino al 30 giugno 1925<sup>32</sup>.

Quanto alla seconda decisione, tutte le frazioni dell'Assemblea Costituente erano consapevoli che la proposta contenuta nelle varie bozze presentate da Hugo Preuss era particolarmente delicata. L'idea di conferire al Presidente dei poteri emergenziali che superavano anche quelli di cui aveva goduto il deposedo Imperatore fu discussa in modo intenso e approfondito<sup>33</sup>. In particolare la SPD poteva identificarsi appieno nella prima costituzione democratica tedesca solo se l'esercizio autonomo del potere da parte

del Presidente fosse rimasta un eventualità – per l'appunto – eccezionale rispetto al normale governo parlamentare. Di conseguenza i suoi deputati tentarono di inserire nell'articolo 48 dei limiti più stringenti, ma riuscirono solo a introdurre il rimando a una successiva legge ordinaria<sup>34</sup>. Tuttavia, nei tredici anni successivi il *Reichstag* non fu in grado di emanare la legge attuativa che ponesse vincoli più circoscritti all'uso dei poteri dittatoriali, nonostante l'Associazione dei giurubblicisti tedeschi ne avesse unanimemente richiamato l'urgenza al congresso di Jena del 1924<sup>35</sup>.

Nel 1920, il settimanale teorico della socialdemocrazia «Die Neue Zeit» sembrava ancora ignorare tale discrepanza tra i due 'gemelli'. Dalle sue pagine, Wilhelm Guske, sindaco della SPD di Berlin-Mahlsdorf, invocava in tono perentorio la vocazione legislativo-centrica della neonata repubblica, con buona pace dell'articolato nesso tra il Presidente e il parlamento previsto dalla carta:

è indispensabile che la legislazione e l'amministrazione vengano poste in stretta interdipendenza, affinché l'amministrazione venga gestita nello spirito democraticamente espresso della volontà popolare. Ciò si potrà ottenere se la rappresentanza popolare eserciterà non solo l'attività legislativa, ma anche quella amministrativa<sup>36</sup>.

Normalmente, affermava Guske, il legislativo può influire sull'operato dell'amministrazione solo in modo indiretto, per tramite dei ministri nominati dal parlamento. Ma per una compiuta democratizzazione era a suo avviso «indispensabile trasferire alla rappresentanza popolare un decisivo diritto di codecisione nella predisposizione dei regolamenti amministrativi necessari per l'esecuzione e la gestione delle leggi e per l'attività e l'organizzazione degli uffici

amministrativi»<sup>37</sup>. Il che comporta, concludeva lapidariamente l'esponente della SPD, che

alla rappresentanza popolare dovrà essere dato non solo il potere legislativo, ma anche il potere esecutivo. Il suo raggio d'azione dovrà essere allargato considerevolmente. Il potere esecutivo del parlamento dovrà estendersi alla collaborazione nella redazione dei decreti amministrativi e al controllo della loro esecuzione<sup>38</sup>.

Non solo, anche il potere giudiziario doveva secondo Guske attenersi rigidamente alle linee giuridiche che esprimono la volontà del legislatore «affinché non si possa sviluppare l'assolutismo dei giudici»<sup>39</sup>. In definitiva, la democratizzazione della Germania «richiede che i poteri dello stato dipendano dai rapporti di forza tra i rappresentanti del popolo. Da qui la necessità che i funzionari politici, portatori effettivi del potere dello stato, siano nominati dai gruppi parlamentari della maggioranza»<sup>40</sup>. Un progetto molto ambizioso che presupponeva una stabile maggioranza di partiti democratici capace di generare un efficace esecutivo parlamentare. In mancanza di questi, però, l'assetto costituzionale si sarebbe rivelato tutt'altro che fratello siamese della SPD.

### 3. *L'equilibrio tra le forze sociali*

Le ambiguità che si celavano sotto l'immagine dei 'fratelli siamesi' porteranno il pensiero costituzionale socialdemocratico, a pochi anni dalla emanazione della carta, ad incagliarsi in un'acuta contraddizione. Da un lato, l'adesione totale al parlamentarismo legislativo-centrico a scapito del

dettato costituzionale; dall'altro lato, l'affermarsi tra le fila della stessa SPD della teoria sull'equilibrio delle forze sociali, che invece prediceva la imminente e inevitabile paralisi del parlamentarismo. Tale teoria vantava nobili natali in un breve passaggio dell'opera *L'origine della famiglia* di Engels del 1884. A suo dire, ogni stato nasce dal conflitto tra le classi ed è «per regola, lo Stato della classe più potente, economicamente dominante che, per mezzo suo, diventa anche politicamente»<sup>41</sup>. Ma, vi sono dei momenti nell'evoluzione storica quando nessuna delle classi sociali riesce a dominare lo stato, fornendo all'apparato statale l'occasione di ergersi come un terzo (presunto) imparziale:

Eccezionalmente tuttavia, vi sono dei periodi in cui le classi in lotta hanno forze pressoché eguali, cosicché il potere statale, in qualità di apparente mediatore, momentaneamente acquista una certa autonomia di fronte ad entrambe. Così la monarchia assoluta dei secoli XVII e XVIII che mantenne l'equilibrio tra nobiltà e borghesia; così il bonapartismo del primo e specialmente del secondo impero francese che si valse del proletariato contro la borghesia e della borghesia contro il proletariato. L'ultimo prodotto del genere, in cui dominatori e dominati appaiono egualmente comici, è il nuovo impero tedesco di nazione bismarckiana: qui si mantiene l'equilibrio tra capitalisti e operai truffandoli entrambi a tutto vantaggio dei signorotti terrieri della Prussia<sup>42</sup>.

La stessa lettura fu adottata da Otto Bauer al congresso del partito socialdemocratico austriaco (SDAP) del 1919<sup>43</sup> e poi in modo più esteso nel 1924<sup>44</sup>, a proposito dei mutamenti verificatisi nella società austriaca durante il primo dopoguerra. Secondo Bauer, le situazioni storiche di equilibrio di classe costituiscono un intermezzo politico-costituzionale e sono un ostacolo allo sviluppo di una vera democrazia po-

litica. Poiché nessuna delle classi sociali contrapposte può esprimere il proprio dominio attraverso canali parlamentari, i loro esponenti politici sono tentati a ricercare dei mezzi alternativi extracostituzionali. Di conseguenza, l'equilibrio sociale, se da un lato dava spunto a ideare forme di collaborazione consociativa, d'altro lato forniva argomenti alle correnti autoritarie che affermarono che il conflitto sociale non era più governabile con gli strumenti della democrazia parlamentare.

Otto Kirchheimer applicò la teoria dell'equilibrio al contesto tedesco nella sua dissertazione redatta non a caso sotto l'egida di Carl Schmitt nel 1928<sup>45</sup>. La frustrante inconcludenza delle grandi coalizioni generate dal parlamento weimariano era, sosteneva, il riflesso dello stallo nella lotta tra le forze sociali; sul piano istituzionale, la persistente impasse erodeva a lungo andare la legittimità del parlamento. Rispetto alla lettura storico-concettuale utilizzata dal suo maestro Schmitt negli scritti sulla *Dittatura*<sup>46</sup>, *Teologia politica*<sup>47</sup> e *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo*<sup>48</sup>, quella di Kirchheimer si muoveva nel solco del determinismo economico marxista, ma il verdetto finale non si discostava molto. Il centro dell'attività politica, a suo dire, era destinato a spostarsi sempre più dal potere legislativo a quello esecutivo e giudiziario, i cui apparati amministrativi espandevano progressivamente il raggio d'azione per compensare la scarsa efficacia del parlamento. L'inconcludenza degli esecutivi parlamentari non era più ascrivibile a delle momentanee e patologiche contingenze: essa era l'espressione fisiologica di una dinamica strutturale alla base del sistema di rappresentanza. Riacciacciandosi a Kirchheimer, Carl Schmitt affermerà nel

*Custode della costituzione* del 1929 che di fronte all'equilibrio di potere tra i datori di lavoro e i lavoratori, non restava che il funzionario pubblico quale terzo neutrale ad esercitare una «integrazione funzionale» in nome della «unità politica del popolo»<sup>49</sup>.

Dalla stasi politica causata dall'equilibrio di forze derivava una cronica incapacità dei governi di coalizione di riformare molti aspetti cruciali della Repubblica, quali il federalismo, l'amministrazione pubblica, la scuola, il diritto penale, quello societario e del lavoro, nonché di dare attuazione al Consiglio economico del Reich previsto dall'articolo 165 della costituzione e alla legge che disciplinasse la decretazione d'emergenza ex articolo 48. Ad essere pregiudicata non era solo la capacità legislativa del parlamento, ma anche la sua funzione di indirizzo e controllo nei confronti dell'esecutivo. La conseguenza deleteria era che l'interesse dei partiti per il mantenimento di una forma di governo incentrata sulla loro azione parlamentare veniva necessariamente meno. Sempre nel 1928, il noto fisico nonché esponente del partito cattolico del *Zentrum*, Friedrich Dessauer, fissò la dinamica del processo degenerativo del parlamentarismo con la formula per cui un organo dello stato può usurpare il potere statale solo nella misura in cui questo era trascurato da un altro organo dello stato<sup>50</sup>.

Lo disfaccimento dell'ultimo governo parlamentare, presieduto dal socialdemocratico Hermann Müller, si consumò il 27 marzo 1930. Non fu solo l'ennesima caduta di una coalizione incoerente: divenne evidente che ad essere ostili alla democrazia parlamentare non erano più solo i partiti antisistema come quelli comunista, nazional-socialista e nazional-popolare

(DNVP). Come avrebbe sostenuto Heinrich August Winkler in una delle più autorevoli ricostruzioni storiografiche della crisi del parlamentarismo weimariano, nel conflitto su orari di lavoro e salari che contrappose i grandi industriali della Ruhr al governo guidato dal socialdemocratico Hermann Müller nel 1928-29, «l'ala destra del campo imprenditoriale aveva cercato lo scontro con lo stato e gli aveva inflitto una sconfitta... Ormai il bersaglio della critica degli imprenditori era sempre più la democrazia di Weimar nel suo insieme»<sup>51</sup>. Müller commentò la decisione del partito di Centro e dei due partiti liberali, DDP e DVP, di uscire dalla coalizione come il segno che la forma di governo parlamentare era giunta ad una crisi terminale:

L'uscita del Centro dal governo ha rafforzato nella borghesia tedesca quelle correnti che, vista l'incapacità di accordo dei partiti che si muovono sul terreno della costituzione e la conseguente impotenza del Reichstag, si aspettano la salvezza da un forte governo sovrapartitico<sup>52</sup>.

I fatti diedero ragione a Müller: dopo la morte di Gustav Stresemann nell'ottobre 1929, la DVP ripudiò la coalizione con la SPD, per sostenere invece i progetti di un esecutivo emergenziale elaborati nella cerchia del Presidente Hindenburg<sup>53</sup>. A sua volta, la DDP cercò di adeguarsi all'avanzata delle destre fondendosi nel luglio 1930 con il movimento populista *Volksnationale Reichsvereinigung* in un 'partito dello stato' – la *Deutsche Staatspartei*, ma ciò non la salvò dal completo tracollo elettorale. Alle elezioni del 14 settembre 1930, il loro consenso non solo scese al 3,8%, ma un quarto dei loro elettori passò al movimento di Hitler<sup>54</sup>. Quanto al Centro, secondo il suo nuovo leader Ludwig Kaas, il partito doveva rendersi indipendente dalle «imprevedi-

bilità del clima parlamentare»<sup>55</sup>; «l'emergenza nazionale e culturale» rendeva a suo dire «improrogabile una guida [*Führertum*] in grande stile»<sup>56</sup>.

Sulle pagine del nuovo organo di dibattito teorico della SPD, il mensile «Die Gesellschaft», Georg Decker (in realtà Juri Denike, membro della piccola ma intellettualmente vivace comunità di esuli menscevichi) giudicava l'atteggiamento dei partiti borghesi come suicida. Vedendo minata la propria fonte di potere parlamentare, questi avevano reagito decidendo di sabotare il funzionamento del governo rappresentativo, commentava Denike, «con il proposito di eliminare le basi di quanto denunciavano come il "dominio della massa"». Ma, poiché si erano rivelati incapaci di «raccolgere attorno a sé un movimento di forze extraparlamentari», concludeva l'esponente del menscevismo russo, non facevano che aprire le porte alla dittatura fascista: «gettando discredito sul parlamentarismo democratico hanno distrutto il loro stesso diritto di esistere»<sup>57</sup>.

La chiave di volta sarebbero dunque i partiti, intesi non come mere macchine elettorali bensì come cinghie di trasmissione tra l'apparato dell'esecutivo e le forze sociali che confrontandosi fornivano concretezza alla vita politica. Coglieva nel segno Gustav Radbruch, quando nell'agosto del 1929 affermava che la costituzione di Weimar, alla cui tenuta la SPD legava le proprie speranze, esprimeva un eccessivo pudore nel menzionare i partiti<sup>58</sup>. Questi non decidevano solo la formazione e la caduta dei governi. Anche i canali di democrazia diretta previsti dalla carta come i referendum e le elezioni plebiscitarie per il Presidente della Repubblica dipendevano in realtà dall'iniziativa e dal sostegno dei partiti.

Eppure, notava Radbruch, l'articolo 1 della costituzione si limitava ad affermare che il potere statale emana dal popolo, senza menzionare il ruolo «creativo, originario» dei partiti per la vita democratica<sup>59</sup>. L'articolo 21 indicava i membri del parlamento semplicemente come «rappresentanti di tutto il popolo», invece di affrontare la realtà della loro sottomissione alla disciplina di partito nelle frazioni parlamentari. Infine, l'articolo 130 dichiarava che tutti i funzionari pubblici, quindi anche i ministri, erano «al servizio della collettività, non di un partito». Ma era chiaro che la loro lealtà apparteneva alle frazioni parlamentari che li sostenevano, dunque ai partiti<sup>60</sup>. Alla luce delle osservazioni di Radbruch, era ancora possibile giudicare la carta di Weimar come una base sufficiente per dare vita all'inserimento organico della rappresentanza popolare nella struttura dello stato, come preteso dalla SPD?

#### 4. *L'affermazione dell'esecutivo presidenziale*

Il 31 marzo 1930 nasceva, privo del sostegno della maggioranza parlamentare previsto dall'articolo 54 della costituzione, il primo governo presidenziale capeggiato da Heinrich Brüning. Il nuovo esecutivo avrebbe agito per via dei decreti d'emergenza per difendere l'ordine non da una minaccia esterna ad esso, come un'insurrezione, bensì dall'ordinamento stesso che si affermava fosse il vero foriero di disordine<sup>61</sup>; in altre parole, il parlamentarismo venne proclamato una minaccia per lo stato. Il nuovo Cancelliere poteva contare sulla 'politica di tolleranza' da parte della SPD, che accettò come male minore di non opporre il veto

ai decreti presidenziali emanati in base a questa interpretazione singolare dell'articolo 48. La presidenza della SPD cedette di fronte al dilemma se destabilizzare un sistema che essa vedeva come il proprio 'fratello siamese', o se mantenerlo in vita al prezzo di sacrificare il vaglio parlamentare dei decreti, l'ultimo elemento di garanzia ancora operante sotto il regime dell'art. 48<sup>62</sup>. Nel maggio del 1930, Rudolf Hilferding, il più autorevole teorico del partito, insistette che l'influenza della SPD sul governo presidenziale, anche solo nei termini di una tolleranza esterna, era indispensabile per portare avanti la costruzione di un esecutivo veramente repubblicano<sup>63</sup>.

La nuova forma di governo, che venne presto descritta come una dittatura presidenziale<sup>64</sup>, ebbe così modo di consolidarsi sul territorio creando delle istituzioni *ad hoc* giustificate dalla necessità di dare attuazione ai decreti emergenziali. All'esplosione della crisi finanziaria del 1929, mancava un sistema centralizzato di amministrazione che curasse gli istituti finanziari, gli uffici di collocamento o le indennità di disoccupazione in tutti i territori del Reich colpiti dall'insolvenza e dalla massiccia disoccupazione. In mancanza di una cornice legale che disciplinasse l'azione delle unità federali, il governo emergenziale era libero di intervenire nella politica economica e sociale dei Länder senza che vi fosse un'istanza di controllo. Si diffusero rapidamente degli «organi speciali in forma societaria»<sup>65</sup>, come li definì l'alto funzionario dell'amministrazione prussiana e membro della SPD, Ernst Hamburger, tanto dinamici quanto privi di supervisione parlamentare. Nel *Custode della costituzione*, Carl Schmitt promosse la diffusione di tali enti di natura ibrida pubblico-privata defi-

nendoli delle «forze plurali»<sup>66</sup>, che grazie alla loro "oggettività", "neutralità" e "indipendenza" conferivano maggiore efficacia a questo nuovo tipo di azione esecutiva.

Su tale principio, nel 1930 fu creata la *Deutsche Gesellschaft für öffentliche Arbeiten*, una società di diritto privato che gestiva le indennità di disoccupazione affidando i fondi pubblici alla banca *Deutsche Bau- und Bodenbank*<sup>67</sup>. Parimenti, per sanare l'agricoltura delle regioni orientali oberate da debiti fu emanato il 31 marzo 1931 il cosiddetto *Osthilfegesetz*<sup>68</sup>. La sua attuazione fu affidata ad un complesso apparato costruito al di fuori del quadro costituzionale; il ruolo principale fu affidato alla *Bank für Industrie-Obligationen* (Bafio) – un consorzio di banche, imprenditori industriali e associazioni agrarie, a cui partecipavano anche enti pubblici come il Ministero dell'Economia e le comunità locali. I decreti intervenivano nei rapporti economici in nome della superiore imparzialità dello stato, ma delegavano l'attuazione ad attori privati connessi con la cerchia presidenziale, spostando l'equilibrio tra le forze sociali a vantaggio delle élite tradizionali<sup>69</sup>.

Per attuare il proprio piano, il governo Brüning impose il 5 giugno 1931 la fiducia sui decreti presidenziali impedendo così il controllo del parlamento. Ma il seguente 17 luglio il prezzo da pagare per evitare la destabilizzazione del sistema salì ancora: il Presidente Hindenburg firmò il decreto sulla censura della stampa in nome della sicurezza e dell'ordine pubblico<sup>70</sup>. Da quel momento il governo avrebbe perseguito il proprio disegno politico sequestrando le pubblicazioni e bandendo le testate senza dover fornire spiegazioni sui criteri adottati.

Anche di fronte ai decreti sulla censura del luglio 1931, Hilferding mantenne l'av-

viso che non bisognava spezzare il sempre più precario legame tra la SPD e la macchina statale. A suo dire, l'alternativa al sostegno esterno della SPD sarebbe stato un potenzialmente illimitato governo emergenziale del Presidente. Il compiersi di tale passaggio non avrebbe costituito solo una modifica della forma di governo, ma avrebbe condotto al fascismo: «La lotta contro la decretazione d'emergenza è allo stesso tempo lotta contro il fascismo e per la democrazia»<sup>71</sup>. Bisognava salvare il ruolo istituzionale della SPD, poiché «con il destino della socialdemocrazia si decide al contempo il destino della democrazia e con essa dello stato»<sup>72</sup>. Ma il legislativo-centrismo della SPD era in una morsa mortale, accerchiato da un lato da una maggioranza parlamentare antidemocratica e dall'altro da una presidenza plebiscitaria. Come sommessamente constatava Hilferding, «usare gli strumenti di una costituzione democratica, che presuppone un parlamentarismo funzionante, per difendere la democrazia contro una maggioranza che sconfessa quella stessa democrazia, corrisponde a chiedere alla socialdemocrazia di risolvere la quadratura del cerchio»<sup>73</sup>.

A inizio del 1932, Ernst Hamburger dovette constatare che la dittatura commissaria stava sviluppando una vita propria alle spese delle istituzioni previste dalla costituzione. Il vincolo di fiducia tra il legislativo e l'esecutivo, nonché la logica del rapporto tra governati e governanti erano ormai ribaltati in modo duraturo, «trasformando l'atto in norma e le necessità amministrative in legge». Inoltre, al fine di «ampliare quanto più possibile l'efficacia dei decreti», aggiungeva Hamburger, anche il federalismo fu svuotato di significato. Gli atti dell'esecutivo federale assumevano

«un carattere centralistico che riduceva l'autonomia e i diritti costituzionali delle unità territoriali e comunali del Reich»<sup>74</sup>. Difatti, anche per quanto concerne la realizzazione del principio federale, la lettura legislativo-centrica della costituzione, auspicata dalla SPD, era stata contraddetta dai fatti. Fin dalla sua attuazione, il Reichstag non era stato capace di emanare le leggi attuative previste dall'articolo 14 della costituzione per coordinare l'azione esecutiva dei Länder con la propria attività legislativa («Le leggi del Reich, ove queste non dispongano altrimenti, sono portate ad esecuzione dalle autorità dei Länder»).

Il consolidamento del nuovo esecutivo plebiscitario richiedeva lo smantellamento di un altro dei pilastri principali della struttura federale ideata nel 1919. Questo riguardava l'autonomia dei Länder nel settore della polizia, che vedeva nel Ministero degli Interni del Reich solo un organo di coordinamento. Ma il Land della Prussia, tuttora retto dal longevo governo SPD di Otto Braun sostenuto dalla DDP e dal *Zentrum*, era sempre più in contrasto con l'indirizzo politico assunto dal governo presidenziale. Per di più, sul piano del dibattito costituzionale l'esistenza stessa di un solido esecutivo parlamentare nel più grande Land del paese smentiva la necessità di ideare per il Reich un nuovo tipo di esecutivo antiparlamentare in nome dell'efficienza e indipendenza dai partiti.

Il conflitto tra i due esecutivi iniziò il 25 giugno del 1930, quando il governo prussiano proibì al proprio personale l'adesione ai partiti antisistema NSDAP e KPD. In reazione, l'associazione dei reduci *Stahlhelm* e la KPD promossero il referendum per lo scioglimento del Landtag prussiano, a cui si associarono anche i partiti di de-

stra, NSDAP, DNVP e DVP. Il 9 agosto 1931 il referendum fallì, ma il giorno successivo l'esecutivo presidenziale emise il decreto emergenziale che privava i ministri degli Interni dei Länder del potere di decidere autonomamente le misure di polizia nei confronti delle associazioni, delle assemblee pubbliche e della stampa<sup>75</sup>. Il decreto mirava a destabilizzare il governo Braun, poiché senza il previo consenso del Ministro degli Interni del Reich la polizia prussiana non avrebbe potuto più combattere efficacemente le forze antisistema.

Nell'ottobre 1931 Ernst Fraenkel avvertì dell'imminente avanzata del fascismo; per resistergli, egli chiedeva di rafforzare nell'opinione pubblica la consapevolezza che bisognava costringere l'esecutivo presidenziale e la giustizia a rispettare la volontà della «rappresentanza popolare». Questa «doveva inserirsi organicamente nella struttura dello stato»<sup>76</sup>. Per salvare lo stato di diritto e la democrazia, occorreva «un rinnovamento del vero pensiero parlamentare, non solo da parte dei partiti che negavano il parlamento, ma anche da parte dei partiti che lo difendevano»<sup>77</sup>. Laddove per il vero pensiero parlamentare Fraenkel intendeva il controllo dell'esecutivo e del giudiziario da parte delle forze sociali.

Era però evidente che queste non riuscivano a risolvere lo stallo parlamentare, il che dava adito alla tendenza a tornare alla concezione dello stato che si credeva superata con la proclamazione della Repubblica il 9 novembre del 1918. Ma nella Repubblica in crisi riemergeva la dottrina dello stato elaborata nel contesto dell'ottocentesco principio monarchico da Carl Friedrich von Gerber e Paul Laband. Soprattutto Gerber, celebrato come il padre del diritto pubblico tedesco, aveva attribuito allo stato il ruolo di

«sostenitore di un interesse unitario»<sup>78</sup>, autorizzato a pianificare e organizzare permanentemente e in piena autonomia la vita della nazione. A sua volta, la nazione doveva riconoscere allo stato non solo l'identità giuridica, ma anche una competenza universalmente valida nel far fronte agli interessi generali. Un aspetto del lascito di Gerber di particolare importanza per il contesto dei governi presidenziali avviato nel settembre 1930, era la tendenza a giudicare l'effettività della sovranità dello stato in base alla potenza che questo era in grado di manifestare ogni qualvolta imponeva la propria 'volontà' tramite gli atti dell'esecutivo. Nella Germania retta solo su base dell'articolo 48, notava Fraenkel, al Presidente del Reich eletto plebiscitariamente 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»<sup>79</sup>. La democrazia dei partiti non era stata in grado di esprimere una 'volontà' che dimostrasse la potenza e quindi la sovranità dello stato; pertanto,

l'autorità del Presidente dovrebbe essere il pretesto per affermare la finzione che la volontà del governo rispecchia le intenzioni dell'intera nazione e che nell'atto plebiscitario dell'elezione presidenziale si scorge la manifestazione della volontà unitaria della nazione, volontà che invece i partiti parlamentari non fanno che distorcere con le loro contrapposizioni<sup>80</sup>.

La legittimità dell'atto di governare non dipendeva più dalle espressioni di fiducia dei gruppi parlamentari, bensì dall'autorità personale del Presidente. Tale ribaltamento emergeva chiaramente, sosteneva Fraenkel, dal vistoso cambio nell'atteggiamento dell'apparato giudiziario. Fino al 1930, i giudici avevano spesso invalidato le

leggi votate dal parlamento stigmatizzandole come non aderenti ai principi generali del diritto. Ma da quando si è iniziato a legiferare per via dei decreti presidenziali, lo scetticismo dei giudici era svanito. «Fintanto che il Presidente del Reich si chiama Hindenburg», agli occhi della macchina giudiziaria le misure emanate dal Presidente avevano una tale autorità che non sorgeva alcun dubbio sul loro carattere vincolante<sup>81</sup>. Trasformando la eccezione in regola e il provvedimento in legge, il governo da rappresentativo stava mutando in uno amministrativo, mentre lo stato di diritto si trasformava in stato di polizia<sup>82</sup>.

A detta di Carl Schmitt, il mutamento della forma di governo non aveva affatto compromesso il carattere democratico dello stato: il plebiscito costituiva una risposta del popolo inteso come massa disorganizzata ad una domanda posta dall'autorità prevista dalla legge<sup>83</sup>. In realtà, obiettava Kirchheimer, l'affermazione del nuovo esecutivo plebiscitario era chiaramente incompatibile con la democrazia intesa come *accountability* nei confronti della rappresentanza popolare e dell'opinione pubblica. Esso si reggeva su una fede aprioristica nella «indiscutibile giustizia, sia negli obiettivi sia nelle azioni» dell'esecutivo<sup>84</sup>.

##### 5. *Lo 'stato del 20 luglio'*

Il 12 aprile 1932, su pressione del Ministro degli Interni della Prussia, il socialdemocratico Carl Severing, sostenuto dai governi dei Länder della Baviera, Württemberg, Baden ed Assia, il Ministro degli Interni del Reich Groener dovette concedere la lungamente rifiutata messa al bando delle

formazioni paramilitari SA e SS. Ma già il 16 giugno il nuovo Cancelliere Papen revocò il bando; com'era prevedibile, nel corso della campagna per le elezioni nazionali del 31 luglio 1932 ben 99 persone morirono negli scontri politici<sup>85</sup>. Al contempo, il famigerato *Preussenschlag* di Papen, ossia il decreto presidenziale del 20 luglio 1932, commissariava il governo prussiano<sup>86</sup>. Si consumò il passaggio da quella che Leopoldo Elia chiamò nel caso italiano la "prassi di scavalcamento" ad un'aperta proclamazione di uno "stato nuovo" da parte del vertice dell'esecutivo, un atto giudicato dallo storico Heinrich August Winkler come la svolta dal presidenzialismo moderato ad uno autoritario<sup>87</sup>. Nel linguaggio adoperato da Papen e dal suo ideologo Walter Schotte, il termine 'esecutivo' scomparve e con esso la separazione dei poteri. Il Cancelliere parlava ora in nome di un 'potere statale' unitario, in linea con la tradizionale identificazione di Gerber della sovranità dello stato con il momento dell'agire governativo.

Nell'agosto 1932 Ernst Fraenkel si chiese se non fosse giunto il momento di prendere commiato da Weimar. Sulle pagine della «Gesellschaft» egli tratteggiò un bilancio sconsolato del modo in cui lo stallo nella lotta tra i gruppi sociali (e tra i partiti che ne erano i portavoce parlamentari) aveva fatto implodere il delicato compromesso costituzionale. L'equilibrio di potere aveva impedito al legislativo di costruire un ordine giuridico ben definito, sia che esso premiasse l'interpretazione individualistico-liberale della costituzione (quindi garantendo in primo luogo la proprietà privata, la libertà contrattuale e la libera concorrenza) o quella collettivistico-sociale (dando piena attuazione al ruolo pubblico dei sindacati, dei consigli operai d'azienda

e dei contratti salariali collettivi, anch'essi parte del compromesso di Weimar). Il protrarsi dell'impasse aveva condotto la Germania verso lo "stato totale" che decideva con decreti d'emergenza – come quelli sui salari obbligatori – l'ordine sociale<sup>88</sup>.

Un mese dopo, Otto Kirchheimer definirà lo «stato del 20 luglio» come una nuova forma di stato. Non si trattava più, a suo giudizio, né di «uno stato legislatore parlamentare, che offriva potenzialmente le stesse possibilità a tutte le classi», né di «uno stato neutrale gestito dalla burocrazia in modo arbitrario per conto di una élite burocratica con intenti conciliatori»<sup>89</sup>. Questo nuovo stato «cela solo miseramente il reale dominio dei suoi monopolisti privati e pubblici (economici e politici). Si costituiscono due fronti compatti: lo stato feudalizzato contrapposto alla società proletarizzata»<sup>90</sup>.

Nei giorni di gennaio 1933, mentre alla corte del Presidente Hindenburg si elaborava il malaugurato stratagemma di nominare un gabinetto di coalizione presieduto da Hitler per rafforzare lo "stato nuovo" di Papen, Kirchheimer riassumeva la questione con grande lucidità:

Preoccupa la crescente tendenza all'autonomia dell'apparato burocratico dello stato che tende a legare a sé alcuni settori della popolazione e di manovrarli uno contro l'altro in modo strumentale... Sul piano ideologico questo processo si riflette nelle teorie che individuano nel ceto dei funzionari un pilastro immediato e autonomo della nazione, il cui atteggiamento politico, ma ovviamente non partitico, assegna loro un rango superiore a quello dei partiti politici<sup>91</sup>.

Quanto al modo in cui la socialdemocrazia avrebbe dovuto giudicare la ormai chiusa esperienza di Weimar, per Kirchheimer la questione centrale era una sola: la comprovata impossibilità di dare

attuazione per via parlamentare alla parte della costituzione che prospettava un'evoluzione socialista, soprattutto agli articoli 156 (nazionalizzazione dei settori chiave dell'economia) e 165 (rappresentanza degli interessi economici). Lo stato dei fatti dimostrava che di per sé tali articoli erano dei

«sostegni ideologici di enorme valore per un nuovo sistema economico», ma, avvertiva Kirchheimer, «se la realtà sociale non permette la loro realizzazione, la costituzione rimane sostanzialmente un monumento alle tensioni sociali irrisolte»<sup>92</sup>.

<sup>1</sup> L. Elia, *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, Seminario promosso da ASTRID, Centro Riforma dello Stato, Fondazione Italianieuropei, Fondazione Lelio e Lisli Basso, Fondazione Liberal, GLOCUS, Istituto Sturzo, Libertà e Giustizia, Mezzogiorno Europa, Officina 2007, Persona Comunità Democrazia, Quarta fase, Socialismo 2000, Società aperta, Roma, 14 luglio 2008, p. 2. [http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Elia/Elia\\_Seminario-rif-ist\\_14\\_7\\_08.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Elia/Elia_Seminario-rif-ist_14_7_08.pdf) (marzo 2025).

<sup>2</sup> Nella vasta letteratura sulla dittatura presidenziale di Hindenburg rimane fondamentale la ricostruzione di H. Mommsen, *Die verspielte Freiheit: Aufstieg und Untergang der Weimarer Republik*, Berlin, Ullstein, 2018 (ed. or. 1989), in particolare capitolo XI, *Der Weg zur Präsidialdiktatur*, pp. 542-592.

<sup>3</sup> Il testo della costituzione di Weimar è tratto da: [http://www.dircostr.unito.it/cs/pdf/19190811\\_germaniaWeimar\\_ita.pdf](http://www.dircostr.unito.it/cs/pdf/19190811_germaniaWeimar_ita.pdf).

<sup>4</sup> Art. 68: «L'Imperatore, se la sicurezza pubblica è minacciata nei confini del territorio della Federazione, può dichiarare una parte di questo territorio in stato d'assedio. Fino a che una legge del Reich abbia regolato i casi, la forma, la pubblicità e gli effetti di una simile dichiarazione, saranno applicate le prescrizioni della legge

prussiana del 4 giugno 1851».

<sup>5</sup> La legge del Regno di Prussia è consultabile su <https://www.reichsgesetzblatt.de/D/L%C3%A4nder/Preussen/1851/26-haupt.htm>.

<sup>6</sup> Il testo del decreto è consultabile su <https://www.reichsgesetzblatt.de/D/L%C3%A4nder/Preussen/1849/15-haupt.htm>.

<sup>7</sup> Verordnung des Reichspräsidenten über die Schaffung einer Wirtschaftsgarantie, 8 luglio 1931, Verordnung des Reichspräsidenten über die Darmstädter und Nationalbank, 13 luglio 1931, Verordnung des Reichspräsidenten über die Wiederaufnahme des Zahlungsverkehrs nach Bankfeiertagen, den Verkehr mit Devisen und über Kursveröffentlichungen, 15 luglio 1931, Verordnung des Reichspräsidenten über die Golddeckung der Noten der Privatbanken, 22 luglio 1931, Verordnung des Reichspräsidenten über die Beteiligung des Reichs an Gesellschaften, 27, luglio 1931, Verordnung des Reichspräsidenten über die Sanierung von Bankunternehmen, 20 febbraio 1932.

<sup>8</sup> Dritte Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zur Bekämpfung politischer Ausschreitungen, 6 ottobre 1931, Vierte Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zum Schutze des inneren Friedens, 8 dicembre 1931.

<sup>9</sup> Verordnung des Reichspräsidenten

zur Sicherung der Haushalte von Ländern und Gemeinden, 24 agosto 1931.

<sup>10</sup> Sul ruolo dell'esecutivo presidenziale nella gestione economica si veda K. Steiger, *Kooperation, Konfrontation, Untergang: Das Weimarer Tarif- und Schlichtungswesen während der Weltwirtschaftskrise und seine Vorbedingungen*, Beiträge zur Unternehmensgeschichte 5, Steiner, Stuttgart, 1998; I. von Brauchitsch, *Staatliche Zwangsschlichtung: Die Aushöhlung der Tarifautonomie in der Weimarer Republik*, Frankfurt a. M./New York, P. Lang, 1990.

<sup>11</sup> Una tra le prime sistemazioni concettuali della teoria del *democratic backsliding* era proposta in E. Lust, D. Waldner, *Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding*, in «Annual Review of Political Science», n. 21(1) 2018, pp. 93-113.

<sup>12</sup> Sul *executive aggrandizement* si veda T. Khaitan, *Executive aggrandizement in established democracies: A crisis of liberal democratic constitutionalism*, in «I·CON», n. 17/1, 2019, pp. 342-356; inoltre, M.G. Laebens, *Beyond Democratic Backsliding: Executive Aggrandizement and its Outcomes*, in «V-Dem Institute», n. 54, 2023, [https://www.v-dem.net/media/publications/UWP\\_54.pdf](https://www.v-dem.net/media/publications/UWP_54.pdf).

<sup>13</sup> Lust, Waldner, *Unwelcome Change*, cit., pp. 97 ss.

<sup>14</sup> La rilettura della crisi costituzionale di Weimar nei termini di

- executive aggrandizement è proposta da E. Kennedy, *Constitutional Failure Revisited*, in M.A. Graber, S. Levinson, M. Tushnet, *Constitutional Democracy in Crisis?*, New York, Oxford University Press, 2018, pp. 67-84.
- <sup>15</sup> La fondamentale opera in questo senso rimane E. Matthias, R. Morsey, *Das Ende der Parteien 1933*, Düsseldorf, Droste, 1960.
- <sup>16</sup> M. Weber, *Parlamento e governo (1918)*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 12.
- <sup>17</sup> Ivi, p. 39.
- <sup>18</sup> Ivi, p. 55.
- <sup>19</sup> Si veda E. Kolb, *The Weimar Republic*, London-New York, Routledge, 2008, p. 153.
- <sup>20</sup> In questo senso, si veda V.A. Hermens, *Demokratie oder Anarchie?*, Frankfurt am Main, Fetzner, 1951. E. Eyck, *Geschichte der Weimarer Republik*, 2 voll, Zürich, Rentsch, 1954-1956: il sistema proporzionale è indicato come causa primaria per la presa del potere da parte del nazismo in E. Schanbacher, *Parlamentarische Wahlen und Wahlsystem in der Weimarer Republik: Wahlgesetzgebung und Wahlreform im Reich und in den Ländern*, Düsseldorf, Droste, 1982, in particolare pp. 228-231.
- <sup>21</sup> F. Austerlitz, *Über und gegen das Proportionalwahlsystem*, in «Die Gesellschaft. Internationale Revue für Sozialismus und Politik», n. 10, 1931, pp. 305-306.
- <sup>22</sup> C. Schmitt, *Legalità e legittimità (1932)*, in Gianfranco Miglio, Pierangelo Schiera (a cura di), *Le categorie del politico*, Bologna, Il Mulino, 1998, pp. 211-244, qui p. 215.
- <sup>23</sup> M. Fioravanti, *Kelsen, Schmitt e la tradizione giuridica dell'Ottocento*, in G. Gozzi, P. Schiera (a cura di), *Crisi istituzionale e teoria dello Stato in Germania dopo la Prima guerra mondiale*, Bologna, Il Mulino, 1987, pp. 51-104, qui p. 91.
- <sup>24</sup> Schmitt, *Legalità e legittimità*, cit., p. 217.
- <sup>25</sup> Ch. Thornhill, *A Sociology of Constitutions. Constitutions and State Legitimacy in Historical-Sociological Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, p. 310.
- <sup>26</sup> Si veda in questo senso R. Saage, *Gleichgewicht der Klassenkräfte und die Koalitionsfrage als Problem sozialdemokratischer Politik in Deutschland und Österreich zwischen den Weltkriegen*, in H. Heimann, Th. Meyer (Hg.), *Reformsozialismus und Sozialdemokratie: zur Theoriediskussion des demokratischen Sozialismus in der Weimarer Republik*, Bericht zum wissenschaftlichen Kongress der Friedrich-Ebert-Stiftung, Beiträge zur reformistischen Sozialismustheorie in der Weimarer Republik vom 9. bis 12. Okt. 1980, Berlin, Dietz, 1982, pp. 145-166.
- <sup>27</sup> Sulla decisa adesione di Kautsky alla democrazia parlamentare cfr. J.H. Kautsky, *Karl Kautsky: Marxism, Revolution, and Democracy*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1994.
- <sup>28</sup> Sulla Rivoluzione del novembre 1918 rimane fondamentale l'opera di U. Kluge, *Die deutsche Revolution 1918/1919. Staat, Politik und Gesellschaft zwischen Weltkrieg und Kapp-Putsch*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1985; per l'atteggiamento della MSPD nei confronti della scelta tra la democrazia parlamentare e le istanze consiliari si veda P. Lösche, *Der Bolschewismus im Urteil der deutschen Sozialdemokratie*, Berlin, Colloquium, 1967; più recente P. von Oertzen, *Arbeiterbewegung, Arbeiterräte und Arbeiterbewußtsein in der Deutschen Revolution 1918/19*, in H. Grebing (ed.), *Die deutsche Revolution 1918/19. Eine Analyse*, Berlin, Vorwärts, 2008, pp. 68-102.
- <sup>29</sup> Tra le opere più recenti cfr. J. Käppner, *1918 - Aufstand für die Freiheit. Die Revolution der Besonnenen*, München, Piper, 2017, e W. Niess, *Die Revolution von 1918/19. Der wahre Beginn unserer Demokratie*, Berlin, Europa, 2017.
- <sup>30</sup> E. Fraenkel, *Die Krise des Rechtsstaats und die Justiz*, in «Die Gesellschaft. Internationale Revue für Sozialismus und Politik», n. 10, 1931, p. 337.
- <sup>31</sup> E. David in *Stenographische Berichte der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung*, 71. Sitzung vom 31. Juli 1919, <[https://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt2\\_wv\\_bsboooooo13\\_00069.html](https://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt2_wv_bsboooooo13_00069.html)>.
- <sup>32</sup> Cfr. W. Mühlhausen, *Friedrich Ebert: 1871-1925; Reichspräsident der Weimarer Republik*, Bonn, Dietz, 2006, in particolare cap. IV, *Das Amt und die Aufgabe*, pp. 186-246.
- <sup>33</sup> Cfr. Ch. Gusy, J. Eichenhofer, *The 'dictatorship' of the Reichspräsident (Art. 48 Weimar Constitution)*, in M. Gregorio, P. Corona (a cura di), *Weimar 1919. Alle origini del costituzionalismo democratico novecentesco*, Milano, Giuffrè Francis & Taylor, 2023, pp. 101-115, qui p. 102.
- <sup>34</sup> Sulla posizione della sinistra nei confronti dei poteri presidenziali nell'Assemblea costituente si veda da ultimo J.D. Kühne, *Die Entstehung der Weimarer Reichsverfassung: Grundlagen und anfängliche Geltung*, Düsseldorf, Droste, 2022, in particolare pp. 281-291.
- <sup>35</sup> *Die Diktatur des Reichspräsidenten*, in «Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtler», Berlin, Leipzig, 1924, pp. 91 ss, 115 ss.
- <sup>36</sup> W. Guske, *Demokratisierung der Verwaltung*, in «Die neue Zeit. Wochenschrift der deutschen Sozialdemokratie», n. 10/2, 4 Juni 1920, p. 222.
- <sup>37</sup> Ivi, p. 224.
- <sup>38</sup> Ivi, p. 225.
- <sup>39</sup> Ivi, p. 227.
- <sup>40</sup> Ivi, p. 228.
- <sup>41</sup> F. Engels, *L'origine della famiglia, della proprietà privata e dello Stato*, cap. IX, *Barbarie e civiltà (1884)*, Roma, Editori Riuniti, 2019.
- <sup>42</sup> *Ibidem*.
- <sup>43</sup> O. Bauer, *Parteitag*, in «Der Kampf», 1 november 1919; idem, *Die österreichische Revolution*, Wien, Wiener Volksbuchhandlung, 1923.
- <sup>44</sup> O. Bauer, *Das Gleichgewicht der Klassenkräfte (1924)* ripubblicato in idem, *Werkausgabe*, Band 9, Wien, Europaverlag, 1980, pp. 55-71.

- <sup>45</sup> O. Kirchheimer, *Zur Staatslehre des Sozialismus und Bolschewismus* (1928), ripubblicata in idem, *Gesammelte Schriften*, Band 1, *Recht und Politik in der Weimarer Republik*, Baden-Baden, Nomos, 2017, pp. 132-151.
- <sup>46</sup> C. Schmitt, *Die Diktatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf*, München, Duncker & Humblot, 1921.
- <sup>47</sup> C. Schmitt, *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, München, Duncker & Humblot, 1922.
- <sup>48</sup> C. Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, München, Duncker & Humblot, 1923.
- <sup>49</sup> C. Schmitt, *Der Hüter der Verfassung*, in «Archiv des öffentlichen Rechts», n. 55/2, 1929, pp. 221-223.
- <sup>50</sup> Cfr. F. Dessauer, *Recht, Richteramt und Ministerialbürokratie: Eine Studie über der Einfluß von Machtverschiebungen auf die Gestaltung des Privatrechts*, Mannheim, Berlin, Leipzig, Bensheimer, 1928.
- <sup>51</sup> H.A. Winkler, *La repubblica di Weimar: 1918-1933: storia della prima democrazia tedesca*, Roma, Donzelli, 1998, p. 391.
- <sup>52</sup> Lettera di Hermann Müller al collega di partito Otto Wels riportata in *ivi*, p. 393.
- <sup>53</sup> Cfr. L.E. Jones, *The German Right, 1918-1930: Political Parties, Organized Interests, and Patriotic Associations in the Struggle against Weimar Democracy*, New York, Cambridge University Press, 2020, pp. 549-550.
- <sup>54</sup> Cfr. H.A. Winkler, *Der lange Weg nach Westen: Deutsche Geschichte vom Ende des Alten Reiches bis zum Untergang der Weimarer Republik*, Band 1, München, Beck, 2020, p. 491.
- <sup>55</sup> Ludwig Kaas citato in H. Mommsen, *The Rise and Fall of Weimar Democracy*, Chapel Hill, London, University of Carolina Press, 1996, p. 262.
- <sup>56</sup> Kaas citato in H.A. Winkler, *Weimar. Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie*, München, Beck, 1993, p. 344.
- <sup>57</sup> G. Decker, *Eine zweite faschistische Welle?*, in «Die Gesellschaft. Internationale Revue für Sozialismus und Politik», n. 12, 1931, p. 485.
- <sup>58</sup> G. Radbruch, *Parteienstaat und Volksgemeinschaft*, in «Die Gesellschaft. Internationale Revue für Sozialismus und Politik», n. 8, 1929, p. 98.
- <sup>59</sup> *Ibidem*.
- <sup>60</sup> Ivi, p. 99.
- <sup>61</sup> Gusy, Eichenhofer, *The 'dictatorship' of the Reichspräsident*, cit., p. 111.
- <sup>62</sup> Comma 3 art. 48 precisa che «di tutte le misure prese ai sensi dei precedenti commi il Presidente deve senza indugio dare notizia al Reichstag. Le misure stesse devono essere revocate se il Reichstag lo richieda».
- <sup>63</sup> R. Hilferding, *Der Austritt aus der Regierung*, in «Die Gesellschaft. Internationale Revue für Sozialismus und Politik», n. 5, 1930, p. 385.
- <sup>64</sup> Gusy, Eichenhofer, *The 'dictatorship' of the Reichspräsident*, cit., pp. 111-115.
- <sup>65</sup> E. Hamburger, *Dialektik der staatsrechtlichen Entwicklung in der Wirtschaftskrise*, in «Die Gesellschaft. Internationale Revue für Sozialismus und Politik», n. 1, 1932, pp. 20-21, qui p. 23.
- <sup>66</sup> Schmitt, *Der Hüter der Verfassung*, cit., pp. 225 ss.
- <sup>67</sup> Il registro delle attività della Deutsche Bau- und Bodenbank AG è consultabile sul sito del Bundesarchiv, Berlin-Lichterfelde alla pagina <<https://inventio.bundesarchiv.de/inventio/direktlink/8621a658-1792-4c8a-acda-a8c059c0d035/>>.
- <sup>68</sup> *Gesetz über Hilfsmaßnahmen für die notleidenden Gebiete des Ostens (Osthilfegesetz)*, in «Deutsches Reichsgesetzblatt», Reichstagsprotokolle des Jahres 1931 (5. Wahlperiode vom 13. Oktober 1930 bis zum 4. Juni 1932), Teil II. Nr. 8.
- <sup>69</sup> Sulle politiche clientelari sostenute dai decreti si veda V. Köhler, *Genossen - Freunde - Junker: die Mikropolitik personaler Beziehungen im politischen Handeln während der Weimarer Republik*, Göttingen, Wallstein Verlag, 2018, in particolare cap. IV. *Junker und Bürokraten. Die Osthilfe (1928-1933)*, pp. 193-270. Per uno sguardo complessivo H. Hömig, *Brüning: Kanzler in der Krise der Republik: eine Weimarer Biographie*, Paderborn, Schöningh, 2000; da ultimo J. Chapoutot, *Les Irresponsables. Qui a porté Hitler au pouvoir?*, Paris, Gallimard, 2025.
- <sup>70</sup> *Zweite Verordnung des Reichspräsidenten zur Bekämpfung politischer Ausschreitungen*, 17 luglio 1931.
- <sup>71</sup> R. Hilferding, *In Krisennot*, in «Die Gesellschaft. Internationale Revue für Sozialismus und Politik», n. 7, 1931, p. 8.
- <sup>72</sup> Ivi, p. 5.
- <sup>73</sup> Ivi, p. 1.
- <sup>74</sup> Hamburger, *Dialektik der staatsrechtlichen Entwicklung*, cit., pp. 20-21.
- <sup>75</sup> *Bekanntmachung der neuen Fassung der Zweiten Verordnung des Reichspräsidenten zur Bekämpfung politischer Ausschreitungen*, 10 agosto 1931.
- <sup>76</sup> Fraenkel, *Die Krise des Rechtsstaats und die Justiz*, cit., p. 338.
- <sup>77</sup> Ivi, p. 340.
- <sup>78</sup> C. von Gerber, *Grundzüge des deutschen Staatsrechts*, Leipzig, Tauchnitz, 1865, p. 221.
- <sup>79</sup> E. Fraenkel, *Abschied vom Weimar?*, in «Die Gesellschaft. Internationale Revue für Sozialismus und Politik», n. 8, 1932, p. 116.
- <sup>80</sup> E. Fraenkel, *Um die Verfassung*, in «Die Gesellschaft. Internationale Revue für Sozialismus und Politik», n. 10, 1932, p. 309.
- <sup>81</sup> Fraenkel, *Die Krise des Rechtsstaats und die Justiz*, cit., p. 336.
- <sup>82</sup> Fraenkel, *Abschied vom Weimar?*, cit., p. 118.
- <sup>83</sup> O. Kirchheimer, *Verfassungsreaktion 1932*, in «Die Gesellschaft. Internationale Revue für Sozialismus und Politik», n. 11, 1932, p. 417.
- <sup>84</sup> O. Kirchheimer, *Legalität und*

## Car

*Legitimität*, in «Die Gesellschaft. Internationale Revue für Sozialismus und Politik», n. 7, 1932, p. 14.

<sup>85</sup> Cfr. D. Harsch, *German Social Democracy and the Rise of Nazism*, Chapel Hill, London, The University of North Carolina Press, 1993, p. 189.

<sup>86</sup> *Verordnung des Reichspräsidenten, betreffend die Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Gebiet des Landes Preußen*, 20 luglio 1932.

<sup>87</sup> H.A. Winkler, *Weimar, Bonn, Berlin. Zum historischen Ort des Grundgesetzes*, in «Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte», n. 57/4, 2009, pp. 485-496, qui p. 487.

<sup>88</sup> Fraenkel, *Abschied vom Weimar?*, cit., p. 116.

<sup>89</sup> O. Kirchheimer, *Die Verfassungslehre des Preussenkonflikts*, in «Die Gesellschaft. Internationale Revue für Sozialismus und Politik», n. 9, 1932, p. 207.

<sup>90</sup> Ivi, p. 208.

<sup>91</sup> O. Kirchheimer, *Verfassungsreform und Sozialdemokratie*, in «Die Gesellschaft. Internationale Revue für Sozialismus und Politik», n. 1, 1933, pp. 32-33.

<sup>92</sup> Ivi, p. 31.



# Du parlementarisme absolu au présidentielisme absolu: le pouvoir exécutif en France (1914-1962)

ÉMILIE QUINART

La III<sup>e</sup> République est proclamée le 4 septembre 1870. D'emblée se pose la question de la place du pouvoir exécutif dans les nouvelles institutions. Si les Républicains conservateurs – à l'image d'Adolphe Thiers – imaginent la République mâtinée d'un Gouvernement fort<sup>1</sup>, l'idée républicaine demeure très fortement marquée, à l'époque, par la hantise de la Monarchie et de l'Empire. Jules Barni, proche de Léon Gambetta, résume ces craintes en 1872 de la manière suivante : « [il] faut écarter tout ce qui peut rappeler ou ramener le *gouvernement personnel*. [...] »<sup>2</sup> Aux yeux des républicains, il y a un danger à « donner à un citoyen une trop large part de pouvoir dans l'État »<sup>3</sup>. L'institution même de la présidence de la République est suspecte, « surtout chez un peuple longtemps dominé par la monarchie, par cela qu'elle remet toute la puissance exécutive à un seul personnage »<sup>4</sup>. Cette hantise du pouvoir personnel s'explique aisément : dans l'histoire républicaine du XIX<sup>e</sup> siècle, en effet, aux mains des Bonaparte et des Bourbons, le

pouvoir exécutif a été synonyme de « coups d'État », de « restauration » et de « césarisme »<sup>5</sup>. La dissolution, les ordonnances et décrets-lois, le référendum et les plébiscites, l'élection présidentielle au suffrage universel ont été les instruments directs ou indirects de « l'échec des républiques »<sup>6</sup>. Ils sont donc voués aux gémonies, bannis des pratiques constitutionnelles républicaines ; ils rejoignent le pandémonium républicain au même titre que le « 2 Décembre »<sup>7</sup> et « l'Article 14 »<sup>8</sup>. Après tous ces échecs, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le programme républicain se laisse donc facilement résumer: « sur ce point, comme sur presque tous les autres, la France n'a qu'à reprendre les traditions de la Révolution, et à refaire ce qu'a défait le génie maléfisant de Bonaparte »<sup>9</sup>. Lorsqu'ils accèdent durablement au pouvoir, à partir de 1879, les républicains vont mettre en œuvre ces préceptes et s'attacher à « républicaniser la constitution »<sup>10</sup> de 1875, c'est-à-dire organiser la subordination de l'Exécutif dans le cadre des institutions de la III<sup>e</sup> Ré-

publique<sup>11</sup>. La présidence de la République est conservée, mais l'enjeu demeure de l'affaiblir. Le ton est donné par Jules Grévy, le 6 février 1879, lorsqu'il accède à la présidence de la République : « soumis avec sincérité à la grande loi du régime parlementaire, je n'entrerai jamais en lutte contre la volonté nationale, exprimée par ses organes constitutionnels »<sup>12</sup>. Cette « Constitution Grévy » réaffirme la prééminence de « la volonté générale » et la suprématie de l'organe qui l'exprime, le Parlement. La dissolution, pourtant prévue par l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 disparaît des pratiques constitutionnelles. À cet héritage négatif – repousser le pouvoir personnel – se superpose un héritage positif : renouer avec les « principes de 1789 », ceux-là mêmes qui proclament que « la loi est l'expression de la volonté générale » (article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) et « [qu'] il n'y a point en France d'autorité supérieure à celle de la loi »<sup>13</sup>. Le centenaire de la Révolution française est mis au service de l'idée républicaine. « Voici ce que voulait la France en 1789. Voici ce que veut la France d'aujourd'hui » peut-on lire, après la reproduction de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, dans le premier numéro de la revue *La Révolution française* créée en 1881 par le comité du centenaire. En 1886 est créée un cours, puis une chaire, d'histoire de la Révolution française à la Sorbonne, détenue par Alphonse Aulard. Une loi du 6 juillet 1880, adoptée à l'unanimité par la Chambre des députés et le Sénat, fait du 14 juillet la fête nationale<sup>14</sup>. La République radicale, triomphante entre 1899 et 1914, enracine définitivement le régime dans le culte de la loi : « Seule la loi règne [...] écrit le professeur

de droit républicain Henry Berthélemy. Le législateur seul veut, et peut vouloir librement et commander arbitrairement. [...] Nous n'avons d'ordre à recevoir que de la loi: tout ce qui est extra-légal n'est qu'arbitraire et despotisme »<sup>15</sup>. Les idées constitutionnelles des républicains-radicaux se résument alors simplement : organiser et défendre le « parlementarisme absolu »<sup>16</sup>. Mais le règne de la loi aboutit au règne du Parlement, il favorise l'instabilité ministérielle. De 1879 à 1914, on compte pas moins de 47 cabinets, soit un gouvernement tous les 9 mois en moyenne. À cette instabilité organique de l'Exécutif, correspond un affaiblissement fonctionnel : jusqu'en 1914, la fabrique de la loi est dominée par les Chambres – comme en témoigne l'élaboration de la loi du 9 décembre 1905 portant séparation des Églises et de l'État<sup>17</sup>.

Dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle pourtant, la République est confrontée au besoin d'efficacité : il lui faut organiser les services publics, laïciser la vie publique, réaliser les grandes libertés individuelles et collectives, administrer les colonies, surmonter les crises (les grandes grèves anarchistes et socialistes des années 1900), protéger l'économie, améliorer les conditions de travail et les conditions de vie etc. Une Administration, forte et efficace, est nécessaire à la République pour réaliser ses idéaux ; on assiste à cette époque à un formidable « expansionnisme administratif »<sup>18</sup> : de 250 000 en 1896, les agents publics dépassent les 500 000 en 1914<sup>19</sup>. Cet essor de l'État administratif s'accompagne bientôt, sur le terrain constitutionnel, d'une pensée réformatrice favorable au renforcement de l'Exécutif. Elle est incarnée, dès la Belle Époque, par des professeurs de droit républicains, mais réformistes, comme Maurice

Hauriou, Léon Duguit, Joseph Barthélemy ou Félix Moreau<sup>20</sup> qui veulent voir dans le président de la République un « représentant de la Nation » au même titre que le Parlement, exerçant comme lui une part de souveraineté, et doté de prérogatives propres.

La nécessité d'un Gouvernement fort s'impose avec la Première guerre mondiale. À partir de 1914, les vieux dogmes hérités du constitutionnalisme de 1789<sup>21</sup> cèdent devant les circonstances de guerre. La figure de l'Exécutif-gouvernant remplace progressivement celle de l'Exécutif-commis. À l'épreuve des crises, qui ne disparaissent pas après l'armistice, et des mutations corrélatives du rôle de l'État, la République parlementaire se convertit au pouvoir d'action. Cette conquête de la *force de gouverner* – fort bien retracée par Nicolas Roussellier dans une imposante monographie de 2015<sup>22</sup> – est la grande affaire du droit constitutionnel français du XX<sup>e</sup> siècle. La Constitution du 4 octobre 1958, imaginée par le général de Gaulle, Michel Debré et des jeunes techniciens du Conseil d'État, en reçoit l'héritage ; elle est l'aboutissement d'une longue émancipation du pouvoir exécutif. Mais cette quête du Gouvernement fort n'est pas lisse et linéaire entre 1914 et 1958 ; elle est faite de heurts, de flux et de reflux. Elle aboutit surtout au passage d'un *déséquilibre à un autre*<sup>23</sup> : avec la V<sup>e</sup> République, la France est passée du « parlementarisme absolu » au « présidentia-lisme absolu ». Cette histoire contrariée peut être retracée en deux temps : de 1914 à 1940, un premier cycle de renforcement du pouvoir exécutif naît des nécessités de la guerre et des crises de l'après-guerre. Mais la République échoue à réformer ses institutions, l'émancipation de l'Exécutif de-

meure informelle (I). La dictature de Vichy décrédibilise, à la Libération, toute possibilité de renouer avec un Gouvernement fort. De 1946 à 1958, la pureté des idéaux républicains cède toutefois devant les réalités gouvernementales. Un second cycle de réformisme aboutit à la Constitution du 4 octobre 1958 qui substitue, de manière disruptive, le présidentialisme au parlementarisme (II).

### I. *L'émancipation informelle (1914-1940)*

Entre 1914 et 1940, l'émancipation du pouvoir exécutif est purement informelle. Elle s'opère, à droit constitutionnel constant, dans le cadre des lois constitutionnelles de 1875. Les « formes du gouvernement de guerre »<sup>24</sup> – particulièrement les décrets-lois<sup>25</sup> – émergent sous la pression des crises et survivent à la guerre (A). Dans les années 1920 et 1930, l'instabilité ministérielle suscite une intense réflexion sur le renforcement du pouvoir exécutif. Malgré des avancées minimales, la réforme des institutions n'aura pas lieu (du moins pas dans le cadre de la République). Le réformisme des années 1930 est emporté, et discrédité, par l'avènement du régime de Vichy (B).

#### A. La survivance des formes du gouvernement de guerre : les décrets-lois.

La République parlementaire française n'était pas juridiquement préparée à la guerre. Lorsqu'éclate le conflit, il n'existe aucune législation spéciale pour les temps de guerre. La conduite de la guerre n'avait pas été anticipée. Les Chambres parlemen-

taires se séparent en août 1914 dans une « Union sacrée » et ne reprendront leurs travaux qu'en janvier 1915. Aucune loi de pleins-pouvoirs n'est votée<sup>26</sup> et l'Exécutif, replié à Bordeaux, se trouve contraint de gouverner dans l'illégalité. Pendant cinq mois, le « pouvoir exécutif gouverne "seul, sans le concours et le contrôle du pouvoir législatif" ». Le gouvernement concentre en ses mains tous les pouvoirs; il est investi de son propre chef, d'une quasi dictature. La vie politique de la France est suspendue »<sup>27</sup>. De fait, entre août 1914 et janvier 1915, le Gouvernement édicte – sans aucun fondement légal ou constitutionnel – des dizaines de décrets qui outrepassent l'exécution des lois. Le pouvoir réglementaire est complètement dévoyé : certains décrets violent ouvertement les lois en vigueur (à l'image du décret du 6 septembre 1914, très critiqué, créant des « conseils de guerre spéciaux », c'est-à-dire des cours martiales composées de trois juges, compétentes pour prononcer la peine de mort avec exécution immédiate), d'autres suspendent l'exécution des lois en vigueur (à l'image des décrets du 15 août 1914 ou du 9 septembre 1914 suspendant les garanties procédurales applicables aux sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre des fonctionnaires civils ou militaires). Certains décrets régissent des pans entiers de la législation économique aux lieux et places des lois en vigueur (à l'image du décret du 27 septembre 1914 interdisant le commerce avec l'ennemi ou du décret du 7 janvier 1915 interdisant la vente d'absinthe et l'ouverture de nouveaux débits de boissons), décrets d'ailleurs contraires à la liberté du commerce et de l'industrie<sup>28</sup>. Ces décrets – bientôt qualifiés de « règlements de nécessité » par la doctrine<sup>29</sup> – sont quasiment tous ratifiés *ex post*

par le Parlement en 1915. Le Conseil d'État élabore, de son côté, une théorie des « circonstances exceptionnelles » permettant de valider, si besoin, tous les décrets qui ne l'auraient pas été par le Parlement<sup>30</sup>. Ce régime des décrets prend fin en janvier 1915 lorsque le Parlement se réunit de nouveau. La France inaugure alors un « parlementarisme de guerre »<sup>31</sup> qui dure jusqu'en 1918. Les Chambres reprennent leur activité de législation et de contrôle. Elles siègent en comité secret et bâtissent des législations d'exception. Certes, elles refusent en décembre 1916 et janvier 1917 de voter les pleins-pouvoirs à Aristide Briand<sup>32</sup>, mais elles accordent à Georges Clemenceau des pouvoirs extrêmement larges le 10 février 1918 pour assurer, sous forme de décrets-lois, « le ravitaillement, la production, la fabrication, la circulation, la vente, la détention ou la consommation des denrées servant à l'alimentation de l'homme et des animaux ». Jamais jusqu'alors l'Exécutif, sous la IIIe République, n'avait bénéficié d'une pareille délégation.

Les formes du gouvernement de guerre ne disparaissent pas après l'armistice. « [L]a guerre avait fixé la naissance d'une nouvelle culture politique »<sup>33</sup> : celle de la décision, du commandement, de l'efficacité. Dès l'armistice, on commence à réfléchir à *La réforme gouvernementale* à l'image de Léon Blum, jeune conseiller d'État en 1918, chef de cabinet du ministre des Travaux publics de 1914 à 1916, qui milite – sans ambiguïté – pour renforcer la présidence du conseil (dont l'existence n'est même pas consacrée par les lois constitutionnelles de 1875) sur le modèle anglais : « il doit diriger le travail du Parlement, c'est-à-dire le travail politique. Il doit diriger le travail de ses ministres, c'est-à-

dire le travail administratif »<sup>34</sup>. De fait, les crises conduiront bientôt au retour des décrets-lois. Après-guerre, les conséquences financières de la guerre liées aux dettes de guerre, à la reconstruction et aux versement des pensions (emprunts, avances du Trésor, inflation, dépréciation du franc) conduisent le nouveau président du conseil, Raymond Poincaré, à solliciter en 1924 – pour la première fois en temps de paix – les pleins-pouvoirs pour réaliser 1 milliard de francs d'économies par décrets-lois en procédant aux réformes et simplifications administratives nécessaires à la réalisation de ces économies. À la Chambre des députés et au Sénat, l'hostilité est vive : les pleins-pouvoirs réveillent les hantises républicaines du pouvoir personnel et les vieux souvenirs du « 2 Décembre » et de « l'Article 14 ». Le combat est mené notamment par Edouard Herriot, président du parti radical, qui défend à cette époque les idéaux républicains et les prérogatives parlementaires<sup>35</sup> : « on va faire en France la réforme administrative par voie de décrets ! [...] [M]ais cela, c'est l'Empire, ce n'est plus la République [...] »<sup>36</sup>. Raymond Poincaré l'emporte malgré les oppositions et la loi du 22 mars 1924 inaugure une longue série de lois de pleins-pouvoirs qui rythment la vie politique des années 1920 et 1930. Par exemple, en 1926, pour faire face aux difficultés financières (défendre le franc), Raymond Poincaré obtient de nouveau les pleins-pouvoirs afin de réaliser des réformes pour baisser drastiquement les dépenses publiques (loi du 3 août 1926). Les radicaux, qui avaient échoué à gouverner devant le « mur d'argent » accordent à Poincaré les pouvoirs qu'il sollicite. L'hostilité aux décrets-lois est de moins en moins prégnante. À partir de 1931, la crise

économique frappe la France. Les gouvernements se succèdent – 6 cabinets radicaux entre juin 1932 et février 1934 – sans parvenir à surmonter les difficultés économiques et sociales. Le régime parlementaire est accusé d'impuissance. L'antiparlementarisme progresse. Les ligues d'extrême droite démontrent leur force et marchent sur la Chambre des députés le 6 février 1934. À la suite de cette émeute, le 28 février 1934 le Gouvernement d'Union nationale dirigé par Gaston Doumergue obtient les pleins-pouvoirs pour résoudre les difficultés économiques. Ils lui sont désormais accordés sans résistance par l'opposition résignée – « à quoi bon discuter, déclare le socialiste Vincent Auriol à la Chambre des députés, puisque les événements nous emportent dans leur logique impitoyable ? »<sup>37</sup>. De 1935 à 1940, les décrets-lois deviennent alors un procédé ordinaire de législation. Les pleins-pouvoirs sont accordés à Pierre Laval en 1935 (loi du 8 juin 1935). Les opposants d'hier, les socialistes et les radicaux, se rallient au procédé : Léon Blum (socialiste) – qui avait refusé de gouverner par décrets-lois pendant le Front populaire en 1936 – demande les pleins-pouvoirs en juin 1937. Le Sénat les lui refuse et le Gouvernement tombe. Camille Chautemps (radical) obtient les pleins-pouvoirs, par une loi du 30 juin 1937, ainsi que Edouard Daladier (radical) par des lois du 13 avril 1938, 5 octobre 1938 et 19 mars 1939. Le 8 décembre 1939, le Gouvernement est autorisé, sans durée déterminée, à prendre toutes mesures imposées par les exigences de la défense nationale. De 1938 à 1940, la France est ainsi gouvernée presque exclusivement par décrets-lois. Edouard Daladier laisse son nom à cette période – la « dictature Daladier » – qui habitue les esprits à

la banalisation des pleins-pouvoirs, dont la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940 déléguant au Maréchal Pétain « tout pouvoir à l'effet de promulguer une nouvelle constitution de l'État français », acte de naissance du régime de Vichy, apparaît rétrospectivement comme un point d'orgue.

Les lois de pleins-pouvoirs et décrets-lois sont le simple produit des faits. Cette captation de la fonction législative par l'Exécutif est une mutation constitutionnelle purement informelle : les lois constitutionnelles de 1875 n'ont pas eu besoin d'être modifiées. Et pour cause : rien dans la Constitution de 1875 n'interdit les délégations législatives. Au contraire, dans un régime qui réalise la souveraineté parlementaire, « le législateur est maître de déterminer librement l'objet et l'étendue des compétences de l'Exécutif »<sup>38</sup> ainsi que le démontre magistralement Raymond Carré de Malberg en 1931. Le Parlement, souverain, dispose de « facultés illimitées d'habilitation »<sup>39</sup>, y compris « jusqu'à autoriser le Président de la République à apporter par décret des modifications ou dérogations aux textes législatifs en vigueur »<sup>40</sup>. En résumé, sous la III<sup>e</sup> République, « à la seule condition d'agir en exécution d'une loi, c'est-à-dire en vertu d'une habilitation, l'Exécutif peut, en toutes matières, décréter des règles de toutes sortes »<sup>41</sup>. Exécuter une loi de pleins-pouvoirs, c'est encore assurer l'exécution des lois. Ce montage intellectuel audacieux permet à Raymond Carré de Malberg – et à toute la doctrine<sup>42</sup> – de valider la constitutionnalité des décrets-lois sous la III<sup>e</sup> République. Loin d'y voir une anomalie, René Capitant considère en 1934 « [qu']il faut y voir l'aboutissement logique et nécessaire du régime parlementaire »<sup>43</sup>. À la fin des

années 1930, l'unanimité doctrinale se superpose à l'unanimité politique. Il est admis par tous qu'en régime parlementaire « gouverner, ce n'est plus agir dans le cadre des lois existantes, gouverner, c'est diriger cette législation elle-même, gouverner en un mot, c'est légiférer. »<sup>44</sup> Ces formules, qui font florès dans le second quart du XX<sup>e</sup> siècle, témoignent d'un abandon progressif de la figure de l'Exécutif-commis.

#### B. L'échec du réformisme constitutionnel d'entre-deux guerres.

Renforcé sur le plan fonctionnel par les lois de pleins-pouvoirs, le Gouvernement demeure extrêmement précaire sur le plan organique. De 1914 à 1940, 51 cabinets se succèdent, soit en moyenne un tous les 6 mois. Cette instabilité ministérielle conduit toute la classe politique, de la gauche socialiste (Léon Blum) à la droite modérée (Jacques Bardoux<sup>45</sup>) ou antiparlementariste (André Tardieu<sup>46</sup>), à réfléchir à la réforme des institutions. Ce réformisme d'entre-deux-guerres est extrêmement fécond<sup>47</sup> – il atteint son apogée en 1934, après le coup de semonce que représente la journée du 6 février 1934<sup>48</sup>. Ce jour-là, la République parlementaire vacille. Plus que jamais, l'enjeu est de réconcilier la République avec l'Exécutif fort – car il faut sans tarder pouvoir « jouer à armes égales »<sup>49</sup> avec les dictatures, contrecarrer l'antiparlementarisme, rassurer les puissances d'argent etc. En dépit d'une intense campagne révisionniste menée en 1934 par le Gouvernement d'Union nationale de Gaston Doumergue les réformistes échouent à obtenir une révision des lois constitutionnelles de 1875. Ils se heurtent, à gauche, à l'hostilité des socialistes et des radicaux, toujours hantés par les souvenirs

du coup d'État et du césarisme<sup>50</sup>. Deux directions étaient pourtant particulièrement en vogue dans les années 1920-1930 pour contrebalancer la puissance parlementaire : revaloriser le président du conseil ou / et revaloriser le président de la République.

Les lois constitutionnelles de 1875 – inspirées du modèle des chartes monarchiques – ne mentionnaient pas le président du conseil, institution purement coutumière. Dans l'entre-deux-guerres, les réformistes proposent, non seulement de consacrer son existence, mais aussi de le doter de services administratifs propres, d'affermir sa légitimité parlementaire<sup>51</sup> et de renforcer ses prérogatives constitutionnelles. Tel est notamment le sens du projet constitutionnel de Gaston Doumergue en 1934 : créer un président du conseil qui aurait la qualité de « Premier ministre » (le terme est à la mode) sans portefeuille et lui reconnaître un droit de dissolution discrétionnaire sur le modèle britannique. Faciliter la dissolution, c'eût été doter l'Exécutif d'une arme pour discipliner ou conforter sa majorité parlementaire... mais c'était aussi réveiller les hantises de 1830 et de 1877, donner au chef de gouvernement les moyens d'un « coup d'État légalisé »<sup>52</sup> (Léon Blum). Dénoncé par la gauche au nom des idéaux républicains, toujours tenaces dans les années 1930, le projet Doumergue échoue. Le seul legs durable – et non des moindres – de cette séquence est l'acquisition, en décembre 1934, de l'hôtel de Matignon, pour y installer définitivement, et de manière autonome, les services de la présidence du conseil. La loi de finances pour 1934 ouvre les crédits budgétaires nécessaires à leur fonctionnement<sup>53</sup>. Un décret du 31 janvier 1935 crée le

secrétariat général du gouvernement (SGG) alors doté de dix fonctionnaires (il compte aujourd'hui 100 à 150 agents) – ainsi, écrit le professeur Joseph Barthélemy, « le président du conseil peut dire "J'habite, donc je suis." Il peut même ajouter: "J'habite un beau palais, donc je suis un personnage considérable" »<sup>54</sup>. De fait l'hôtel de Matignon et le SGG permettent au président du conseil de s'émanciper du reste des ministres: désormais, il n'est plus un *primus inter pares*, il devient un véritable chef de gouvernement. Il n'est plus obligé de cumuler la présidence du conseil avec un autre portefeuille ministériel – configuration jusqu'alors indispensable pour bénéficier *a minima* d'un secrétariat. À partir de 1936, les présidents du conseil « sans portefeuille » deviennent une réalité, à l'image de Léon Blum et de Camille Chautemps, *leaders* à temps complet du Front Populaire. Ici encore, nulle révision constitutionnelle, simple mutation informelle : le président du conseil peut devenir un *chef* – indépendamment de sa personnalité – à la faveur d'une résidence, de services et du temps nécessaires pour s'adonner entièrement à la direction du travail gouvernemental.

À ce réformisme favorable au renforcement du président du conseil répond un réformisme favorable au renforcement du président de la République. Rompre avec la figure du président effacé de la « Constitution Grévy », en faire un véritable arbitre du jeu parlementaire, voire un authentique gouvernant, telle est l'ambition d'un important – mais infructueux – courant de pensée des années 1920-1930<sup>55</sup>. L'épisode Millerand en témoigne<sup>56</sup> : élu président de la République en 1920, Alexandre Millerand (venu pourtant du socialisme, désormais homme de droite) souhaite jouer

un rôle personnel dans la direction des affaires publiques. En janvier 1922, il obtient la démission du président du conseil Aristide Briand. En octobre 1923, dans son discours d'Évreux, il défend la politique du Bloc national (coalition de la droite et du centre) et prend parti pour une révision de la constitution. Millerand n'ayant jamais caché son ambition de revaloriser les prérogatives présidentielles (la dissolution notamment), il se heurte de nouveau à l'hostilité de la gauche. Après la victoire du Cartel des gauches, en mai 1924, les radicaux et les socialistes pratiquent la « grève du ministère », aucun élu du Cartel n'accepte d'entrer en contact avec le président de la République pour la formation du gouvernement. Alexandre Millerand est contraint à la démission en juin 1924 ; c'est un « nouveau 16 mai 1877 »<sup>57</sup>. Cet épisode révèle que le ressort des idéaux républicains – le rejet du pouvoir exécutif fort – est encore vif au lendemain de la Première guerre mondiale ; comme si le Gouvernement fort n'était acceptable en République qu'en période de circonstances exceptionnelles. Malgré cela, les propositions engagées se multiplient<sup>58</sup> : le comité technique pour la réforme de l'État, présidé par Jacques Bardoux en 1933, suggère d'accorder au président de la République des pouvoirs non-contresignés par les ministres : notamment celui de nommer le Premier ministre ou certains hauts fonctionnaires<sup>59</sup>. Le professeur Maurice Hauriou milite dans les années 1920 pour l'élection du président de la République au suffrage universel direct : « le peuple cherche le pouvoir exécutif et le pouvoir exécutif cherche le peuple »<sup>60</sup>, « un beau jour [...] la nécessité s'imposera d'un exécutif fort, d'un président de la République à l'américaine, élu directement par le peuple

et irresponsable devant les Chambres »<sup>61</sup>. À la faveur du principe démocratique, enthousiasmé (à tort) par le modèle de Weimar, le professeur Raymond de Carré de Malberg propose à son tour, en 1931, « l'élection du chef de l'Exécutif par le peuple et le pouvoir pour chacune des deux autorités, parlementaire et gouvernementale, de faire appel au peuple en cas de désaccord entre elles »<sup>62</sup> – seule manière, à ses yeux, de renouer authentiquement avec la souveraineté populaire, jusqu'alors usurpée par le Parlement. Décrédibilisée par l'hitlérisme, la République de Weimar cesse par la suite de servir de référence à la réforme des institutions. Même en 1958 les rédacteurs de la Constitution de la V<sup>e</sup> République évitent prudemment de s'en réclamer.

La République parlementaire est emportée par le régime de Vichy. La loi constitutionnelle du 10 juillet 1940 délègue le pouvoir constituant au Maréchal Pétain à l'effet d'établir une nouvelle constitution de l'État français censée garantir « les droits du travail, de la famille et de la patrie ». Sur le fondement de cette loi, le Maréchal Pétain édicte une douzaine d'actes constitutionnels qui mettent à bas la République<sup>63</sup>. Le régime de Vichy revendique la réalisation d'une « Révolution nationale » anti-républicaine, anti-parlementaire, contre-révolutionnaire. Le Parlement est ajourné *sine die*. Les élections sont supprimées à tous les échelons, et sur tout le territoire, en automne 1940. La dictature personnelle du Maréchal Pétain est substituée au régime parlementaire : le chef de l'État dispose de la plénitude du pouvoir législatif qu'il exerce en conseil des ministres. L'antisémitisme de Vichy est avéré. La politique de collaboration, et le concours volontaire des autorités françaises aux opérations

d'arrestation et d'internement, ont permis et facilité la déportation des juifs vers les camps de la mort.

## II. *Les régressions et les ruptures (1946-1962)*

À la Libération, le Gouvernement fort est discrédité par la dictature de Vichy. Les lois de pleins-pouvoirs des années 1930 sont perçues – rétrospectivement – comme ayant banalisé la dépossession du Parlement, habitué les consciences à la législation gouvernementale et rendu finalement possible la loi constitutionnelle du 10 juillet 1946<sup>64</sup>. Rompre avec Vichy impliquait de rompre avec la figure de l'Exécutif-fort. La IV<sup>e</sup> République se bâtit donc dans un incroyable mouvement de régression, par référence aux principes de 1789, en repoussant tous les acquis du réformisme des années 1930<sup>65</sup> (A). Les nécessités de l'action gouvernementale, les crises qu'il faut surmonter dans les années 1950, dont la décolonisation et la guerre d'Algérie, l'instabilité ministérielle à juguler, imposent un nouveau réformisme. Le retour du balancier est cette fois radical : en 1958, la V<sup>e</sup> République substitue le « présidentielisme absolu » au « parlementarisme absolu » (B).

A. Décapiter l'Exécutif : refonder la République par la loi.

« La France de 1789 veut sa résurrection »<sup>66</sup> entend-on sur les bancs de l'Assemblée consultative provisoire d'Alger – l'assemblée représentative du Comité français de libération nationale – dès 1943. En 1945-1946, les Assemblées nationales constituantes – dominées par le par-

ti communiste et le parti socialiste (50 % de sièges environ) – entendent refonder la République parlementaire en renouant avec les principes de 1789. Le rapporteur général du premier projet de constitution, le député radical-socialiste Pierre Cot, l'exprime en ces termes : « le projet [est] une extension en France et au-delà des mers du régime démocratique issu de la Révolution française »<sup>67</sup>. Renouer avec 1789, c'était renouer avec la souveraineté de la loi, et plus particulièrement avec la souveraineté de l'Assemblée nationale. Les formules de la Constitution d'octobre 1946 rappellent celles de la Constitution de 1791 : « La souveraineté nationale appartient au peuple français. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. Le peuple l'exerce, en matière constitutionnelle, par le vote de ses représentants et par le référendum. En toutes autres matières, il l'exerce par ses députés à l'Assemblée nationale, élus au suffrage universel, égal, direct et secret. » (article 3) « L'Assemblée nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit. » (article 13). Ces deux articles consacrent le monopole de l'Assemblée nationale dans l'expression de la volonté générale. La Constitution de 1946 renoue donc avec le parlementarisme absolu. Ni la justice constitutionnelle (refus du contrôle de constitutionnalité des lois par l'article 90), ni le corps électoral (refus du référendum législatif par l'article 3), ni le pouvoir exécutif (refus des décrets-lois par l'article 13) ne sont susceptibles de concurrencer l'Assemblée nationale dans la formation de la loi. À ce mouvement de récupération des « idéaux de 1789 » se superpose un mouvement de condamnation du Gouvernement fort. En dépit des formules rencontrées ici ou là au cours des

travaux constitutants – comme la velléité « d'instituer un véritable chef du Gouvernement, un Premier ministre au sens anglais du terme »<sup>68</sup> (Paul Coste-Floret) – les rédacteurs de la Constitution de la IV<sup>e</sup> République privent l'Exécutif des moyens de gouverner. Certes la Constitution de 1946 consacre, de manière inédite, l'existence du « président du conseil » (articles 45 et suivants) et lui reconnaît l'essentiel des pouvoirs qu'il exerçait de manière purement coutumière sous la III<sup>e</sup> République (la composition du cabinet, l'initiative des lois, le pouvoir réglementaire, le pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires etc.). Certes, les procédures d'investiture, de censure et de confiance sont, non seulement codifiées, mais strictement réglementées pour permettre d'assurer la stabilité du cabinet (articles 49 et 50). L'Exécutif n'en demeure pas moins passablement désarmé : la dissolution n'est pas discrétionnaire, les décrets-lois sont prohibés, le référendum législatif n'existe pas. Les hantises du « 2 Décembre » et de « l'Article 14 », réveillées par le régime de Vichy, conduisent les hommes de 1946 à rejeter tous les acquis du réformisme d'entre-deux-guerres. L'Assemblée nationale demeure maîtresse du jeu institutionnel. 28 cabinets se succèdent ainsi en douze ans, soit en moyenne un tous les 5 mois. Le président de la République ne dispose quant à lui d'aucune prérogative d'arbitrage. Seules des personnalités exceptionnelles à l'Élysée (Vincent Auriol<sup>69</sup> ou René Coty) ou à Matignon (Antoine Pinay, Edgar Faure, Pierre Mendès France etc.) donnent au régime figure de gouvernement et permettent, tant bien que mal, à la IV<sup>e</sup> République de surmonter ses crises.

B. Rompre avec les idéaux républicains : le réformisme disruptif de 1958.

La IV<sup>e</sup> République avait besoin d'un Gouvernement fort pour surmonter ses crises : la reconstruction, le logement, la décolonisation, la guerre froide et les grandes grèves communistes, le redressement économique et financier, la guerre d'Algérie etc. Dès 1948, les décrets-lois et lois de « pouvoirs spéciaux » réapparaissent en violation de l'article 13 de la Constitution de 1946. Dans un avis du 6 février 1953, le Conseil d'État valide ces pratiques au prix d'une interprétation audacieuse de la Constitution<sup>70</sup>. Par un avis du même jour, il reconnaît au Gouvernement le pouvoir d'initier une révision de la Constitution de 1946<sup>71</sup>. Preuve s'il en fallait de la contribution essentielle du Conseil d'État au renforcement de l'Exécutif sous la IV<sup>e</sup> République : quelques années plus tard, ce grand corps contribue d'ailleurs activement, en tant qu'institution et par l'intermédiaire de ses membres détachés auprès du Gouvernement, à l'écriture de la Constitution de la V<sup>e</sup> République<sup>72</sup>. Les années 1950 sont donc marquées par un regain du réformisme constitutionnel, fructueux cette fois, mais disruptif – doublement et violemment disruptif même puisqu'il aboutit, sur la forme, non pas à réviser la Constitution de 1946, mais à engendrer la V<sup>e</sup> République, et sur le fond, à instituer un système, non pas emprunté au modèle de Westminster, mais de Weimar...

Tout cela n'allait pas « dans le sens de l'histoire »<sup>73</sup>. Le réformisme de la IV<sup>e</sup> République, en effet, dans la droite ligne de l'évolution du régime parlementaire français depuis le 16 mai 1877<sup>74</sup>, s'attachait plutôt à renforcer le président du conseil. Tel est l'objet du projet de révision consti-

tutionnelle déposé par Félix Gaillard en janvier 1958<sup>75</sup> qui prévoit de restaurer la stabilité gouvernementale en imaginant un mécanisme de « motion de censure constructive » (conditionner la censure d'un Gouvernement à la désignation d'un successeur), ainsi qu'une « question de confiance sur un texte »<sup>76</sup> (le Gouvernement engage sa responsabilité sur un texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale sauf si une motion de censure constructive est adoptée dans les 24 heures) et revaloriser le droit de dissolution (dont le président du conseil pourrait faire un usage discrétionnaire après un certain délai). Tel est également l'objet du projet de révision déposé par Pierre Pflimlin, en mai 1958<sup>77</sup>, qui entend réduire drastiquement la durée de la session parlementaire (limitée à cinq mois dans l'année), reconnaître et autoriser explicitement les décrets-lois (à front renversé avec les principes de 1946), accorder l'investiture au président du conseil pour la durée totale de la législature (idée du « contrat de législature ») sauf adoption d'une motion de censure constructive etc. Les hommes la IV<sup>e</sup> République avaient donc poussé très loin les ressorts du parlementarisme rationalisé. Quant au professeur Maurice Duverger, il proposait en 1956 de faire élire le président du conseil au suffrage universel direct, le même jour que les députés, lors des élections générales<sup>78</sup>.

Ce parlementarisme rationalisé, la V<sup>e</sup> République en reçoit l'héritage. La Constitution du 4 octobre 1958 – rédigée essentiellement par le pouvoir exécutif, en pleine guerre d'Algérie, avec la contribution Conseil d'État – entend « donner à la République nouvelle figure de gouvernement »<sup>79</sup> : c'est le Gouvernement, et non le Parlement, qui « détermine et conduit la politique de la Nation » (ar-

ticle 20). La Constitution de la V<sup>e</sup> République revalorise la fonction du Premier ministre (le terme même rappelle le régime britannique) qui « dirige l'action du Gouvernement », qui exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires (article 21). Le Premier ministre maîtrise la procédure législative (titre V de la Constitution). Les fonctions de législation et de contrôle du Parlement sont sévèrement écornées : durée réduite des sessions, limitation du domaine de la loi, limitation du droit d'amendement des parlementaires, encadrement strict des motions de censure, disparition du mécanisme de l'investiture etc. À l'inverse, la législation gouvernementale est revalorisée et renforcée : consécration du pouvoir réglementaire autonome (dans les matières autres que celles réservées à la loi), constitutionnalisation du procédé des décrets-lois, désormais qualifiés d'ordonnances, sur habilitation législative dans les matières réservées à la loi, ou sans habilitation législative, en matière budgétaire par exemple. Le Conseil constitutionnel, créé expressément pour faire respecter ce parlementarisme rationalisé, passe en 1958 pour un « canon braqué contre le Parlement » (Charles Eisenmann) ou un « chien de garde de l'Exécutif » (Michel Debré). Le retour du balancier est donc très sévère pour le Parlement. Pour les observateurs de l'époque, c'est d'une « révolution » – ou pire d'une « contre-révolution » – qu'il s'agit. Non seulement le Parlement est affaibli, mais surtout il cesse d'être la source de légitimité de l'Exécutif. Désormais, le Gouvernement « procède »<sup>80</sup> du Président de la République, qui « procède » lui-même d'une légitimité propre.

Là est la véritable rupture de 1958<sup>81</sup> : celle de l'avènement du présidentielisme. Contre toute attente, la figure du Président

de la République – discrédité par l'expérience de Weimar – revient en force dans la Constitution de la V<sup>e</sup> République. On doit aux idées constitutionnelles du général de Gaulle, depuis 1946 au moins, ce retour en grâce du « chef de l'État ». Dans la sémantique gaullienne, le président de la République est moins un « monarque constitutionnel », ou un « pouvoir neutre », arbitre du jeu parlementaire, qu'un véritable « chef » à la tête d'un « État »<sup>82</sup>. « Il nous paraît nécessaire, proclame-t-il dans son discours à Épinal en septembre 1946, que le chef de l'État en soit un, c'est-à-dire qu'il soit élu et choisi pour représenter réellement la France et l'Union Française, qu'il lui appartienne, dans notre pays si divisé, si affaibli et si menacé, d'assurer au-dessus des partis le fonctionnement régulier des institutions et de faire valoir, au milieu des contingences politiques, les intérêts permanents de la Nation. » D'où la restauration, voulue par le général de Gaulle en 1958, d'une série de prérogatives discrétionnaires, dispensées du contre-seing du Premier ministre, aux mains du président de la République: la nomination du Premier ministre (article 8, alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution), qui « procède » donc désormais du chef de l'État, et non plus du Parlement, c'est-à-dire des partis politiques ; le référendum législatif (article 11), honni depuis les plébiscites des Bonaparte au XIX<sup>e</sup> siècle ; la dissolution (article 12), honnie depuis 1830 et le 16 mai 1877 ; les pouvoirs exceptionnels de l'article 16, honnis depuis « l'Article 14 » de la Charte de 1814, à l'origine directe de la Révolution de 1830... Ces différents pouvoirs propres attribués au chef de l'État en 1958 rompent – on le voit – avec le sens de l'histoire républicaine. À cet égard, le professeur Mau-

rice Duverger pouvait parler de « régression historique »<sup>83</sup>, la Constitution de la V<sup>e</sup> République renouant, à ses yeux, avec les pratiques monarchiques, voire césaristes, du début du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>84</sup>. Sur ce point, il n'avait pas tout à fait tort.

Dans la première décennie de la V<sup>e</sup> République, Charles de Gaulle – gouvernant trop et ne présidant pas assez – contribue d'ailleurs à la présidentialisation du régime<sup>85</sup>. À la faveur de la guerre d'Algérie, de la personnalité du général de Gaulle, de sa pratique plébiscitaire du pouvoir (usage répété de la dissolution et des référendums victorieux), les fonctions du Premier ministre sont progressivement escamotées au profit du président de la République. La V<sup>e</sup> République réalise, en fait sinon en droit, une « captation présidentielle »<sup>86</sup> de l'ensemble des pouvoirs ; ceux du Gouvernement, comme ceux du Parlement (à tout le moins, lorsqu'existe une majorité de soutien à la politique présidentielle). La révision constitutionnelle du 6 novembre 1962, adoptée par référendum, entérine cet état de fait : désormais le président de la République est élu au suffrage universel direct (article 6 de la Constitution). Révision particulièrement disruptive elle aussi, puisque, depuis le coup d'État de Louis-Napoléon Bonaparte en 1851, l'élection présidentielle au suffrage universel direct figurait parmi les pires hantises de l'histoire de la République. Le raz-de-marée gaulliste au référendum de l'automne 1962, ainsi qu'aux élections législatives qui le suivent, apparaît comme un « 16 mai à l'envers »<sup>87</sup> – c'est-à-dire comme une ratification populaire du présidentialisme. En 1964, le général de Gaulle en tire les conséquences dans la manière d'interpréter les institutions : « le pouvoir procède

directement du peuple, ce qui implique que le chef de l'État, élu par la Nation, en soit la source et le détenteur »<sup>88</sup>. L'élection populaire du président de la République aboutit donc – dans l'esprit du général de Gaulle – à l'assimiler au souverain. Or, cette confusion d'un organe constitué (à l'époque le Parlement) avec le souverain est précisément la situation que dénonçait en 1931 Raymond Carré de Malberg et qu'il qualifiait de « parlementarisme absolu ». Sous la V<sup>e</sup> République, c'est le chef de l'État qui « finit, lui, par ne faire qu'un avec le souverain »<sup>89</sup>. Les conséquences de ce « présidentielisme absolu » sont pire encore que celle du « parlementarisme absolu ». Hans Kelsen en avait perçu tous les dangers dans les années 1930 déjà : « lorsqu'en face du peuple des électeurs, qui compte des millions d'individus, on place comme élu un unique individu, l'idée de la représentation du peuple perd nécessairement sa dernière apparence de bien-fondé. Ce qui dans une assemblée, comme le Parlement, réunit tous les partis populaires, est encore possible : que de la coopération de toutes ces forces se dégage quelque chose que l'on puisse considérer comme une volonté nationale, cela est impossible chez le

Président désigné par l'élection populaire directe, par suite entièrement indépendant du Parlement, incontrôlable d'autre part par le peuple lui-même, corps immense et incapable d'action, tout comme chez un monarque héréditaire »<sup>90</sup>. Si l'on ajoute que le président de la République est constitutionnellement irresponsable des actes commis dans l'exercice de ses fonctions (article 67 de la Constitution de 1958), et qu'il est donc impossible – le concernant – de le révoquer s'il perd la confiance des gouvernés (tel est le sens de la responsabilité politique<sup>91</sup>), on comprend que la V<sup>e</sup> République organise, dans les faits, un formidable *système d'irresponsabilité*. Ce « découplage entre le pouvoir et la responsabilité »<sup>92</sup> est particulièrement problématique à l'heure où la confiance politique s'effondre<sup>93</sup> et où, partout en Europe, se multiplie la tentation de l'illibéralisme. À nos yeux, dans cette période de crise des institutions démocratiques, quelques mois avant l'élection présidentielle de 2027, l'impératif n'est pas de renouer avec le présidentielisme. Il est de chercher un chemin pour réconcilier la V<sup>e</sup> République, forte et efficace, avec le parlementarisme.

<sup>1</sup> A. Laquière, *Quelle constitution pour la république conservatrice?*, in P. Allorant et al., *Les Dix décisives*, Rennes, PUR, 2022, pp. 269-282.

<sup>2</sup> Jules Barni, *Manuel républicain*, Paris, Germer Baillière, 1872, p. 46.

<sup>3</sup> Ivi, p. 49.

<sup>4</sup> Ivi, p. 48.

<sup>5</sup> C. Nicolet, *L'idée républicaine en France (1789-1924)*, Paris, Gallimard, 1995, pp. 267 ss.

<sup>6</sup> Ivi, p. 269.

<sup>7</sup> Le 2 Décembre est le jour anniversaire du sacre de Napoléon Ier (1804) et du coup d'État de Louis-Napoléon Bonaparte (1851).

<sup>8</sup> L'article 14 de la Charte de 1814 : « Le roi [...] fait les règlements et ordonnances nécessaires pour [...] la sûreté de l'État ». Sur son fondement, le roi Charles X édicte les « ordonnances de Saint-Cloud », particulièrement réac-

tionnaires, qui sont à l'origine directe de la Révolution de 1830.

<sup>9</sup> Barni, *op. cit.*, p. 74.

<sup>10</sup> J. Henning, *Republicaniser la constitution: le révisionnisme radical post-boulangiste de René Goblet*, in A. Laquière et al., *Crise de la démocratie parlementaire et réformisme constitutionnel au temps de la Belle Époque*, Paris, Classiques Garnier, 2026, p. 107.

<sup>11</sup> Ces lois constitutionnelles – fruit d'un compromis dilatoire –

- avaient été imaginées pour faciliter le rétablissement d'une monarchie constitutionnelle de type orléaniste (v. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France: de 1789 à nos jours*, 14<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ-Lextenso, 2016, pp. 318 s.).
- <sup>12</sup> Message à la Chambre des députés, 6 février 1879 – Journal officiel du 7 février 1879, p. 819.
- <sup>13</sup> Titre III, Chapitre II, Section I<sup>ère</sup>, Article 3 de la Constitution des 3 et 14 septembre 1791.
- <sup>14</sup> Sur le centenaire, voir Nicolet, *op. cit.*, pp. 96 ss.
- <sup>15</sup> H. Berthélemy, *De l'exercice de la souveraineté par l'autorité administrative*, in «Revue du droit public et de la science politique», 1904, pp. 209-227, spéc. pp. 226-227 (en majuscules dans le texte).
- <sup>16</sup> L'expression est popularisée par Raymond Carré de Malberg en 1931: «[c'est] un régime dans lequel le Parlement, devenu maître sur toute la ligne, domine complètement l'Exécutif» (*La loi expression de la volonté générale*, Paris, Sirey, 1931, p. 196).
- <sup>17</sup> N. Roussellier, *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France: XIX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècles*, Paris, Gallimard, 2015, pp. 121 s.
- <sup>18</sup> Burdeau, *op. cit.*, pp. 108 s.
- <sup>19</sup> Ivi, p. 112.
- <sup>20</sup> F. Moreau, *Le règlement administratif*, Paris, Albert Fontemoing, 1902, p. 172; L. Duguit, *L'État, les gouvernants et les agents*, Paris, Fontemoing, 1903, pp. 329-330; J. Barthélemy, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes*, Paris, Giard & Brière, 1907, p. 642, p. 646-647 et p. 650; M. Hauriou, *La souveraineté nationale*, Paris, Sirey; Toulouse, Edouard Privat, 1912, p. 75. Sur ce sujet, voir Laquière et al., *Crise de la démocratie et réformisme constitutionnel au temps de la Belle Époque* cit.
- <sup>21</sup> Sur ces vieux dogmes, voir B. Montay, *L'Autorité perdue: pour une théorie des fonctions de l'Exécutif*, Paris, PUF, 2021, pp. 23 s.
- <sup>22</sup> N. Roussellier, *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France: XIX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècles*, Paris, Gallimard, 2015.
- <sup>23</sup> Ivi, p. 13.
- <sup>24</sup> P. Renouvin, *Les formes du gouvernement de guerre*, Paris, Presses universitaires de France, 1925.
- <sup>25</sup> Sur ce sujet, É. Quinart, *L'émancipation du pouvoir réglementaire (1914-1958)*, Paris, Dalloz, 2021, pp. 69 s. Et Roussellier, *La force de gouverner* cit., pp. 333 s. et pp. 463 s.
- <sup>26</sup> À la différence de Royaume-Uni ou de la Suisse, par exemple, et même de l'Italie dès le 22 mai 1915. Voir G. Jèze, *L'Exécutif en temps de guerre: les pleins pouvoirs (Angleterre, Italie, Suisse)*, Paris, Giard et Brière, 1917.
- <sup>27</sup> Renouvin, *op. cit.*, p. 93.
- <sup>28</sup> Tous ces exemples sont tirés de Renouvin, *Les formes du gouvernement de guerre* cit., p. 97.
- <sup>29</sup> L. Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, E. de Boccard, 1918, pp. 520 s.
- <sup>30</sup> CE, 30 juillet 1915, *Général Verrier*, Rec. 257; CE, 28 juin 1918, *Sieur Heyriès*, Rec. 651.
- <sup>31</sup> F. Bock, *Un parlementarisme de guerre (1914-1919)*, Paris, Belin, 2002.
- <sup>32</sup> E. Lemaire, *Le désaccord du parlement et du gouvernement sur "la Constitution du pouvoir politique en temps de guerre": l'échec du projet Briand sur les décrets-lois (déc. 1916-jan. 1917)*, in «Jus Politicum», n° 15, janvier 2016.
- <sup>33</sup> N. Roussellier, *Le Parlement de l'éloquence*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997, p. 22.
- <sup>34</sup> «Lettres sur la réforme gouvernementale», *La Revue de Paris*, novembre-décembre 1917, tome 6, p. 456.
- <sup>35</sup> Voir Jérôme Henning, *Le radicalisme d'Edouard Herriot et la crise des institutions (1905-1954)*, Paris, Dalloz, 2019.
- <sup>36</sup> *Journal officiel des débats parlementaires*, Chambre des députés, p. 339, 2<sup>e</sup> séance du 26 janvier 1924.
- <sup>37</sup> *Journal officiel des débats parlementaires*, Chambre des députés, p. 645, séance du 22 février 1934.
- <sup>38</sup> Carré de Malberg, *La loi, expression de la volonté générale* cit., p. 90.
- <sup>39</sup> Ivi, p. 89.
- <sup>40</sup> Ivi, p. 99.
- <sup>41</sup> Ivi, p. 85.
- <sup>42</sup> Voir Quinart, *op. cit.*, p. 405 ss.
- <sup>43</sup> R. Capitant, *La réforme du parlementarisme*, Sirey, 1934, p. 21.
- <sup>44</sup> Ivi, p. 12.
- <sup>45</sup> J. Bardoux, *La France de demain*, Paris, Sirey, 1936.
- <sup>46</sup> A. Tardieu, *L'heure de la décision*, Paris, Flammarion, 1934.
- <sup>47</sup> Sur le sujet, S. Pinon, *Les réformistes constitutionnels des années trente: aux origines de la V<sup>e</sup> République*, Paris, LGDJ, 2003.
- <sup>48</sup> N. Roussellier, *La contestation du modèle républicain dans les années 30. La réforme de l'État*, in B. Serge, O. Rudelle (dir.), *Le modèle républicain*, Paris, PUF, 1992, pp. 319-335.
- <sup>49</sup> Propos d'Edouard Daladier (*Journal officiel des débats parlementaires*, Chambre des députés, page 1039 – 2<sup>e</sup> séance du 17 mars 1939).
- <sup>50</sup> Roussellier, *La contestation du modèle républicain dans les années 30* cit., p. 319.
- <sup>51</sup> Léon Blum propose par exemple qu'il soit désigné pour toute la durée de la législature (*Lettres sur la réforme gouvernementale*, Paris, Grasset, 1936, p. 227).
- <sup>52</sup> L. Blum, *Le coup d'État légalisé*, in «Le populaire», 23 octobre 1934, cité par Roussellier, *La contestation du modèle républicain dans les années 30* cit., p. 333.
- <sup>53</sup> Roussellier, *La force de gouverner* cit., p. 411 ss. Voir aussi Stéphane Pinon, *op. cit.*, pp. 400 ss.
- <sup>54</sup> J. Barthélemy, *La présidence du conseil*, in «Revue d'histoire politique et constitutionnelle», 1937, p. 141 cité par Pinon, *op. cit.*, p. 402.
- <sup>55</sup> Voir Pinon, *op. cit.*, pp. 511 s.
- <sup>56</sup> Sur le sujet, J.-F. de Bujadoux, *L'épisode Millerand (1920-1924). Quand un chef d'État voulut inventer le présidentielisme sous la III<sup>e</sup> République*, Paris, Dalloz, 2024.
- <sup>57</sup> G. Antonetti, *Histoire contemporaine politique et sociale*, Paris,

- PUF, 1999, p. 436. La crise du «16 mai 1877» avait contraint le Maréchal de Mac-Mahon, président de la république, mais monarchiste, à se soumettre, après une dissolution infructueuse, aux désirs de la Chambre majoritairement républicaine. En 1879, il est contraint à la démission.
- <sup>58</sup> Les exemples qui suivent sont tirés de la thèse de Pinon, *op. cit.*, p. 522, pp. 496 s. et pp. 501 s.
- <sup>59</sup> Bardoux, *op. cit.*, p. 79.
- <sup>60</sup> M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 1<sup>ère</sup> éd., Paris: Sirey, 1923, p. 393.
- <sup>61</sup> M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris: Sirey, 1929, p. 560.
- <sup>62</sup> Carré de Malberg, *La loi, expression de la volonté générale* cit., p. 218.
- <sup>63</sup> Morabito, *op. cit.*, p. 371.
- <sup>64</sup> Voir Quinart, *op. cit.*, p. 176.
- <sup>65</sup> Sur le sujet, voir J. Bougrab, *Aux origines de la Constitution de la IV<sup>e</sup> République*, Paris: Dalloz, 2002, pp. 247 ss.
- <sup>66</sup> Propos du socialiste Pierre-Olivier Lapie (Journal officiel de la République française [Alger], Débats de l'Assemblée consultative provisoire, p. 17 – séance du 24 novembre 1943).
- <sup>67</sup> Journal officiel, Documents de l'Assemblée nationale constituante, 2<sup>e</sup> séance du 5 avril 1946, annexe n° 885, p. 850.
- <sup>68</sup> Journal officiel des débats parlementaires, Assemblée nationale constituante, séance du 5 septembre 1946, p. 3552.
- <sup>69</sup> Qui déclare n'être ni «président soliveau» ni «président personnel» (Vincent Auriol, Allocution prononcée au déjeuner de la presse étrangère le 15 novembre 1951, in «Le Monde», 16 novembre 1951).
- <sup>70</sup> Voir Quinart, *op. cit.*, pp. 411 ss.
- <sup>71</sup> Conseil d'État, 6 février 1953, Demande d'avis sur le point de savoir si, à la suite d'une résolution de révision déjà prise par l'Assemblée nationale, le Gouvernement peut déposer un projet de loi portant révision de la constitution, n° 260496.
- <sup>72</sup> S. Leroyer, *L'apport du Conseil d'État au droit constitutionnel de la V<sup>e</sup> République*, Paris, Dalloz, 2011.
- <sup>73</sup> N. Roussellier, *La Constitution de 1958 allait-elle dans le "sens de l'Histoire"?*, in «Titre VIII», n° 1, septembre 2018, en ligne.
- <sup>74</sup> R. Capitant, Régimes parlementaires, in *Mélanges R. Carré de Malberg*, Paris, Sirey, 1933, pp. 45 ss.
- <sup>75</sup> Projet de loi portant révision des articles 17, 49, 50 et 51 de la Constitution, 16 janvier 1958.
- <sup>76</sup> Mécanisme qui figure peu ou prou à l'article 49, alinéa 3 actuel de la Constitution du 4 octobre 1958.
- <sup>77</sup> Projet de loi tendant à la révision des articles 9, 12 alinéa 2, et 45 de la Constitution, 22 mai 1958.
- <sup>78</sup> M. Duverger, Un véritable régime parlementaire, in «Le Monde», 13 avril 1956.
- <sup>79</sup> Propos de Michel Debré, Premier ministre (Journal officiel des débats parlementaires, Assemblée nationale, p. 32, séance du 15 janvier 1959).
- <sup>80</sup> Expression qu'affectionne particulièrement le général de Gaulle depuis 1946 : «Ceci est un point essentiel et qui implique, évidemment, que le pouvoir exécutif ne procède pas du législatif» (Discours d'Épinal, 29 septembre 1946).
- <sup>81</sup> Roussellier, *La Constitution de 1958 allait-elle dans le "sens de l'Histoire"?* cit.
- <sup>82</sup> À propos d'Albert Lebrun, dernier président de la III<sup>e</sup> République, le général de Gaulle écrit : «Au fond, comme chef d'État, deux choses lui avaient manqué : qu'il fût un chef ; qu'il y eût un État». (*Mémoires de guerre*, Paris, Callimard, "Bibliothèque de la Pléiade", p. 609.)
- <sup>83</sup> M. Duverger, *La VI<sup>e</sup> République et le régime présidentiel*, Paris, Fayard, 1961, p. 107, cité par Pinon, *op. cit.*, p. 394.
- <sup>84</sup> M. Duverger, *Les mirages orléanistes*, in «Le Monde», 13 juin 1958; M. Duverger, *La Seconde Restauration*, in «Le Monde», 2, 3 septembre 1958.
- <sup>85</sup> Voir l'excellente démonstration opérée par M. Chevrier, *La première décennie de la Cinquième République*, Paris, LGDJ, 2025.
- <sup>86</sup> Armel Le Divellec, *La chausse-soufris: quelques aspects du parlementarisme sous la V<sup>e</sup> République*, in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril: la République*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 350.
- <sup>87</sup> P. Avril, *La V<sup>e</sup> République. Histoire politique et constitutionnelle*, Paris, PUF, 2<sup>e</sup> éd., 1994, p. 71.
- <sup>88</sup> Conférence de presse du 31 janvier 1964.
- <sup>89</sup> On paragraphe ici Carré de Malberg, *La loi, expression de la volonté générale* cit., p. 26).
- <sup>90</sup> H. Kelsen, *La démocratie, sa nature, sa valeur*, Paris, Sirey, 1932, p. 93.
- <sup>91</sup> D. Baranger, *Responsabilité politique*, in D. Alland, S. Rials, *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, pp. 1356 s.
- <sup>92</sup> O. Beaud, *La contribution de l'irresponsabilité présidentielle au développement de l'irresponsabilité politique sous la V<sup>e</sup> République*, in «Revue du droit public», n° 5/6, 1998, p. 1541 ss.
- <sup>93</sup> Baromètre de la confiance politique Cevipof, 9 février 2026.



# Alla ricerca di un governo forte: dalla prima Costituzione democratica d'Austria alla seconda riforma costituzionale (1920-1929)

SARA LAGI

## 1. *Considerazioni introduttive*

L'Europa del primo dopoguerra si caratterizzò per una crescente insofferenza nei confronti delle democrazie liberali e del governo parlamentare<sup>1</sup>. Quest'ultimo era riuscito ad affermarsi in diversi paesi europei nel tardo '800, per poi subire una graduale metamorfosi a causa di diversi fattori, quali l'allargamento del diritto di voto (fino all'introduzione del suffragio universale), l'emergere di moderni partiti di massa e, non da ultimo, l'impatto profondo esercitato dal «governo della guerra». Nel periodo successivo al primo conflitto mondiale, si assistette ad una forte messa in discussione di questa forma di governo che può essere considerata, da un lato, l'effetto delle trasformazioni prima ricordate e, dall'altro, l'espressione di una generale perdita di fiducia nei confronti del parlamento quale strumento di integrazione socio-politica e della rappresentanza politica<sup>2</sup>.

Si invocava così un governo forte e, in molti casi, l'introduzione di una rappre-

sentanza degli interessi che avrebbe dovuto integrare quella classicamente politica, centrata sui partiti politici, dando così "voce" a gruppi sociali ed economici che, secondo gli estensori di tale proposta, meritavano di esercitare un maggiore influsso sulla vita politica dei loro paesi<sup>3</sup>. Un governo forte avrebbe garantito un processo di decisione efficace e veloce, ritenuto necessario per affrontare le grandi sfide del tempo, mentre la rappresentanza degli interessi avrebbe permesso di superare il carattere "fittizio" di quella politica e quindi consolidare il rapporto rappresentante-rappresentato<sup>4</sup>. In entrambi i casi, si trattava di apportare importanti modifiche politico-costituzionali.

Nella prima metà del '900, ci imbattiamo in un paese che offre un punto di vista privilegiato per osservare il fenomeno che abbiamo appena cercato di esporre molto sinteticamente, ossia l'Austria. Qui, in seguito alla promulgazione della Costituzione repubblicana, democratica e federale del 1920 e rispetto ad un Ottocento che ne ave-

va respinto ogni applicazione, venne creato un governo parlamentare, basato sul primato «assoluto»<sup>5</sup> del Legislativo, che, nel corso degli anni '20, fu bersaglio di numerose critiche fino a quando, nel 1929, venne approvata una seconda riforma costituzionale<sup>6</sup> che spostò il baricentro del potere a favore dell'Esecutivo. L'obiettivo del presente saggio è comprendere in quali termini la *Novellierung* del '29 esprimesse e declinasse la ricerca di un governo forte. Per fare ciò, si è scelto di focalizzare l'attenzione su alcune delle più importanti e vivaci sedute del parlamento di Vienna<sup>7</sup>, che si svolsero tra l'autunno e l'inverno del 1929, in cui i partiti politici protagonisti della scena politica austriaca (Cristianosociali, Socialdemocratici, il partito grande-tedesco e il partito degli agrari<sup>8</sup>) si confrontarono accesamente sul testo della riforma<sup>9</sup> e, in senso lato, sulla Costituzione del 1920, esaltata da alcuni e attaccata da altri. Proprio verso quest'ultima diviene quindi necessario volgere preliminarmente lo sguardo.

## 2. *Dalla Assemblea nazionale provvisoria alla Costituzione austriaca del 1920: la nascita del governo parlamentare*

In seguito alla abdicazione dell'Imperatore Carlo I (ottobre 1918), le principali forze politiche austriache furono chiamate a dare un nuovo ordine al paese. Il 21 ottobre del 1918, sulla base delle ultime elezioni politiche imperiali del 1911, si formò a Vienna l'Assemblea nazionale provvisoria (A.N.P.)<sup>10</sup> dello Stato austro-tedesco, composta da 102 nazionalisti, 70 cristianosociali e 39 socialdemocratici. L'Assemblea istituì due organi: un Comitato esecutivo

di 20 membri, ossia il nuovo governo del paese, che dal 30 ottobre assunse il nome di Consiglio di Stato, e una Commissione costituzionale col compito di definire un sistema di votazione per l'elezione dell'Assemblea nazionale costituente (A.N.C.)<sup>11</sup>.

Il 21 ottobre Karl Renner, giurista, socialista riformista e Leader della Socialdemocrazia (SPÖ)<sup>12</sup> venne nominato Capo della Cancelleria del primo governo provvisorio. In accordo con il suo partito, egli preparò il testo della Legge costituzionale «sulla sovranità»<sup>13</sup> in cui, a nostro avviso, è possibile riscontrare alcuni degli elementi portanti della futura Costituzione del 1920. Tale Legge attribuiva il potere sovrano al popolo che l'avrebbe esercitato per mezzo della rappresentanza parlamentare<sup>14</sup>. Altrettanto chiaramente, essa prevedeva la netta subordinazione del potere esecutivo a quello legislativo e quindi del Consiglio di Stato alla A.N.P.: il primo sarebbe stato scelto dalla seconda, in base al criterio proporzionale<sup>15</sup>.

Dinanzi alla A.N.P., Renner affermò con forza sia il principio della sovranità popolare, sia la perfetta coerenza tra questo e la supremazia del potere legislativo. Egli sosteneva infatti che: «la sovranità non appartiene alla Assemblea nazionale, piuttosto è esercitata per mezzo di essa. È stato deciso [...] che il popolo debba essere titolare e il soggetto di tutto il potere»<sup>16</sup>. Per poi aggiungere: «L'Assemblea provvisoria si riserva questo potere e trasmette il potere esecutivo e di governo [...] ad una Commissione esecutiva che essa stessa ha scelto. Questa Commissione ha il nome di Consiglio di Stato. La Commissione [...] deve solo applicare le decisioni dell'Assemblea nazionale»<sup>17</sup>. Nell'ottica socialdemocratica, il principio della sovranità popolare e

la supremazia del potere legislativo costituivano il "punto di rottura" fondamentale con il passato asburgico, ossia con una Monarchia che, sebbene costituzionalizzata a partire dal 1867, si era caratterizzata per il primato del potere esecutivo<sup>18</sup>. Nel rivendicare tale distacco, Renner sottolineava anche la piena adesione del suo partito alle regole democratiche, al principio di legalità, al rispetto delle istituzioni: la SPÖ, nella quale era storicamente radicata un'anima moderata e riformista che proprio in Renner trovava il suo principale esponente<sup>19</sup>, si presentava come un partito delle istituzioni, intenzionato peraltro a far valere la sua passata integrazione nelle strutture governative dell'Austria monarchica<sup>20</sup>.

Poche settimane dopo l'approvazione della Legge costituzionale «sulla sovranità», l'A.N.P. dovette esprimersi su di un'altra, relativa alla «forma di Stato», con cui si dichiarava la nascita della Repubblica. Ancora una volta, il testo fu influenzato dalla SPÖ che dovette immediatamente fronteggiare la reazione avversa del suo antagonista politico principale, i cristianosociali (CSÖ). Il deputato Heinrich Miklas chiese infatti che fosse il popolo stesso a pronunciarsi, tramite referendum, su di una questione così decisiva, come l'assetto istituzionale<sup>21</sup>. Egli esprimeva bene l'attitudine del partito cattolico che stava partecipando al processo politico in atto, senza un vero e proprio programma, ad eccezione della volontà di difendere la Monarchia<sup>22</sup>. L'opposizione dei cristianosociali venne superata grazie al decisivo appoggio dei nazionalisti, in gran parte filo-repubblicani, che quindi permisero di approvare anche la seconda Legge costituzionale (12 novembre). Rimaneva tuttavia da definire il sistema di votazione per l'elezione della A.N.C., che fu oggetto

di una terza Legge costituzionale. Questa contemplava l'adozione del sistema proporzionale, difeso a spada tratta non solo dai socialdemocratici e in particolare da Renner ma anche da alcuni esponenti dei partiti conservatori. Tra questi, il deputato grande-tedesco Rudolph Heine definì il proporzionale come lo strumento più adatto per proteggere le minoranze politiche<sup>23</sup>.

Alcune riserve furono invece espresse dal suo compagno di partito, Albert Mühlwert, che denunciò il carattere «partito-centrico» del sistema di votazione previsto dalla nuova Legge costituzionale. Il fatto che l'elettore potesse scegliere uno o più candidati sulla base di liste pre-ordinate dal partito avrebbe finito, secondo Mühlwert, per compromettere il rapporto tra rappresentanti e rappresentati, trasformando i partiti politici (soprattutto quelli di massa) nei veri e unici protagonisti della vita politica<sup>24</sup>. Non si trattava solo dell'esponente di un partito relativamente piccolo che guardava con preoccupazione alla concorrenza politica dei grandi partiti. Alcuni anni più tardi, la riforma costituzionale sarebbe stata giustificata da parte dei conservatori come una necessaria risposta proprio allo «strapotere» dei partiti politici.

La campagna elettorale successiva alla promulgazione della terza Legge costituzionale (18 dicembre) fu feroce. Una vera e propria «guerra di religione» segnata da una forte contrapposizione ideologica<sup>25</sup>. Le elezioni a suffragio universale maschile e femminile si svolsero il 16 febbraio e la SPÖ conquistò la maggioranza relativa. La CSÖ, intimorita da questo risultato, pensò che la soluzione migliore fosse ricreare una politica di compromesso con i nemici di sempre<sup>26</sup>. I lavori che si svolsero all'interno della A.N.C. possono essere letti in linea

di continuità con quelli della A.N.P. Infatti, una delle prime questioni affrontate nel nuovo organo costituente fu il rapporto tra Legislativo ed Esecutivo, che sarebbe stato poi al centro della riforma costituzionale. La prima riunione della A.N.C. si svolse il 4 marzo; dieci giorni più tardi venne presentata la nuova Legge costituzionale – conosciuta anche con il nome di *Provisorische Verfassung* (Costituzione provvisoria) – che riguardava «la rappresentanza popolare e il governo dello Stato». Durante il dibattito, Renner, che era stato nominato Cancelliere, sottolineò la necessità di stabilire con maggiore sistematicità i compiti dell'organo legislativo e dell'organo esecutivo, in vista delle grandi sfide di politica interna ed internazionale che attendevano la neo eletta Assemblea<sup>27</sup>.

La Legge costituzionale, approvata infine il 14 marzo, stabiliva – sostanzialmente in continuità con quella «sulla sovranità» – che il governo «ven[isse] scelto dalla Assemblea nazionale» e che fosse responsabile nei confronti di quest'ultima (art. 2, comma 2)<sup>28</sup>. Inoltre, nell'ottica di realizzare «un collegamento permanente tra Assemblea nazionale e il governo», la Legge prevedeva che «l'Assemblea nazionale [formasse] dal suo interno una Commissione centrale (*Hauptausschuss*)», cui spettava il compito di fare una proposta, sulla base della quale l'Assemblea avrebbe scelto il governo (art. 10, comma 1)<sup>29</sup>. Non si trattava dunque solo di affermare la responsabilità dell'Esecutivo nei confronti del Legislativo, piuttosto di far sì che il primo "derivasse" dal secondo<sup>30</sup>.

Si delineava un governo parlamentare a fortissima preminenza del Legislativo, come voluto dai socialdemocratici, che trovava la sua più diretta giustificazione

nell'art. 1 della *Provisorische Verfassung*, in cui l'A.N.C. era definita il «massimo organo del popolo», sulle cui leggi «poggia[va] qualsiasi forma di autorità pubblica»<sup>31</sup>. L'Assemblea esercitava la forma più alta di potere perché democraticamente legittimata e, in quanto tale, essa era l'unico organo autorizzato a rappresentare il popolo. Coerentemente con tale principio, la proposta, inizialmente caldeggiata dai conservatori, di eleggere direttamente il Presidente della Repubblica venne accantonata ma, come vedremo, mai dimenticata. La *Provisorische Verfassung* venne accolta con gradi di convinzione ed entusiasmo molto diversi: per il socialdemocratico Mathias Eldersch il nuovo governo poteva finalmente contare sulla piena «fiducia dei cittadini», proprio perché scelto dalla Assemblea<sup>32</sup>. Al contrario, interpretando peraltro il timore diffuso tra i conservatori che la SPÖ avrebbe sfruttato la maggioranza relativa in seno all'Assemblea e il ruolo accordato al Legislativo per attuare i suoi propositi rivoluzionari<sup>33</sup>, il deputato grande-tedesco Hans Angerer criticò duramente la nuova Legge costituzionale. Questa, secondo lui, avrebbe pregiudicato il principio di separazione dei poteri e instaurato una «tirannia dei partiti», per scongiurare la quale egli proponeva, in linea con le posizioni del suo partito, di eliminare la responsabilità ministeriale e di istituire una Camera a rappresentanza «cettuale»<sup>34</sup>.

Emergeva con chiarezza la questione di una rappresentanza *alternativa* a quella politica che sarebbe stata al centro dei dibattiti sulla riforma costituzionale. La reazione dei socialdemocratici fu immediata: il deputato Arnold Eisler condannò la proposta di Angerer perché, se realizzata, avrebbe messo in pericolo la nuova democrazia au-



Campagna elettorale del Heimatblock per il Consiglio nazionale, 1930

striaca che, a suo giudizio e in linea con le posizioni del suo partito, era tale in quanto caratterizzata da un governo parlamentare a preminenza del Legislativo<sup>35</sup>. Più sfumata la posizione della CSÖ che votò a favore della *Provisorische Verfassung*, pur chiedendo di non accantonare in maniera definitiva la creazione di una Camera «cetuale»<sup>36</sup>.

Lo scenario fin qui sinteticamente delineato potrebbe indurre a ritenere che gli unici protagonisti del processo politico in atto fossero i partiti riuniti prima nella A.N.P. e poi nella A.N.C. In realtà, accanto a questi, vi erano i Länder, ossia le macro-Regioni in cui era tradizionalmente

suddiviso il territorio dell'Austria tedesca. Il crollo della Monarchia aveva creato le condizioni affinché questi potessero rivendicare una crescente autonomia. A partire dall'autunno del 1918, furono numerosi i Länder in cui vennero elette nuove giunte distrettuali e stilate perfino vere e proprie costituzioni<sup>37</sup>. Tanta proattività si accompagnava alla rivendicazione da parte di molti governatori delle macro-Regioni di poter partecipare attivamente al processo costituente, con l'obiettivo di perorare l'assetto federale. Tuttavia, tali propositi vennero immediatamente osteggiati dalla SPÖ che prese posizione contro il federalismo,

accusando i Länder di essere pericolose forze "centrifughe" in grado di distruggere l'unità del nuovo Stato<sup>38</sup>.

Proprio in un'ottica tutt'altro che *länderfreundlich*, la *Provisorische Verfassung* introduceva infatti il principio del «Bundesrecht bricht Landesrecht», per cui il Diritto federale sarebbe prevalso su quello regionale<sup>39</sup>. In realtà, dietro la tensione palpabile tra la nuova autorità centrale e le macro-Regioni se ne celava un'altra, quella tra socialdemocratici che, contravvenendo alle loro antiche battaglie di epoca monarchica<sup>40</sup>, immaginavano uno futuro Stato unitario e centralizzato, e i cristianosociali che si opponevano ad esso. I primi, consapevoli di quanto i cristianosociali fossero radicati nei Länder, temevano che le spinte federaliste di quest'ultimi celassero in realtà «motivi di conservatorismo sociale». I secondi, a loro volta, sapevano che il federalismo avrebbe comportato il trasferimento di competenze dal Centro alla Periferia, dove contavano su di un ampio sostegno<sup>41</sup>. Se i cristianosociali si erano "arresi" alla svolta repubblicana, sul federalismo mantennero una posizione di fermezza<sup>42</sup>.

Tra l'inverno del 1919 e la primavera del 1920, il dibattito sul sistema istituzionale del paese si intrecciò a quello sulla creazione di una Corte costituzionale. Nel caso in cui fosse stata accettata l'opzione federale, i socialisti chiedevano infatti che la Corte si attivasse per giudicare l'incostituzionalità delle leggi emanate dai Länder su richiesta del governo centrale, mentre i cristianosociali premevano affinché anche i governi regionali potessero appellarsi alla Corte contro leggi federali incostituzionali<sup>43</sup>. Nell'estate del 1920, quando ormai era chiaro che sarebbe stato introdotto il federalismo, il processo costituente si velocizzò:

da un lato, venne ufficialmente presentato il progetto costituzionale congiunto (Renner-Mayr) che trovò un (difficile) compromesso tra le posizioni della SPÖ e della CSÖ: esso prevedeva il governo parlamentare, il bicameralismo (Camera federale e Camera dei Länder), il federalismo e la Corte costituzionale, alla quale si sarebbero potuti appellare sia il governo federale, sia i Länder<sup>44</sup>. Dall'altro, la scrittura della Costituzione passò nelle mani della Sottocommissione costituzionale, composta da rappresentanti dei cristianosociali, socialdemocratici e grande-tedeschi, oltre che da giuristi, fra i quali spiccava il nome di Hans Kelsen<sup>45</sup>.

La Costituzione venne infine promulgata il 1° ottobre del 1920 e sanciva la nascita di una Repubblica democratica e federale. Il Consiglio Nazionale (*Nationalrat*), eletto a suffragio universale maschile e femminile, nominava il governo (art. 70 comma 1) secondo una lista di nomi stilata – esattamente come già stabilito nella *Provisorische Verfassung* – da una Commissione centrale (*Hauptausschuss*), composta dai rappresentanti dei diversi partiti secondo criterio proporzionale (art. 55). Inoltre, al Consiglio nazionale si riconosceva il diritto di prorogare i propri lavori «in base ad una decisione autonoma» e di auto-sciogliersi (art. 28 e art. 29). La Costituzione prevedeva anche un Consiglio federale (*Bundesrat*) costituito dai rappresentanti dei Länder che, come recitava l'art. 24, doveva concorrere alla «funzione legislativa federale». Tuttavia, il rapporto tra i due Consigli era sbilanciato a favore del primo, poiché se è vero che al Consiglio federale era riconosciuto il diritto di presentare proposte di legge tramite il governo federale e opporsi eventualmente ad una deliberazione legislativa del Consiglio nazionale (art. 41 e 42), quest'ul-

timo poteva superare l'opposizione facilmente, «con l'intervento di almeno la metà dei suoi componenti» (art. 42 comma 4). Nonostante costituisse una importante vittoria sul fronte cristianosociale, il federalismo austriaco sembrava quindi piuttosto debole<sup>46</sup>. Coerentemente con un impianto "parlamento-centrico", il Presidente della Repubblica, la cui autorità era drasticamente subordinata a quella del Consiglio nazionale<sup>47</sup>, veniva scelto dai due Consigli in seduta congiunta (art. 38)<sup>48</sup> e la nomina stessa dei membri della Corte costituzionale dipendeva dal Consiglio nazionale e da quello federale (art. 147, comma 3)<sup>49</sup>.

La Costituzione del 1920 fu dunque il risultato del complesso compromesso tra le forze politiche dell'A.N.C., in cui, come abbiamo cercato di sottolineare, la SPÖ si distinse per un notevole "protagonismo", testimoniato dalla introduzione di un governo parlamentare, fondato sulla supremazia del Legislativo, già prevista dalla *Provisorische Verfassung* e ancor prima dalla seconda Legge costituzionale della A.N.P. La riforma costituzionale del 1929 può essere considerata, per taluni fondamentali aspetti che discuteremo, la *reazione* delle forze conservatrici a questa particolare forma di governo. Vediamo in che senso.

3. *"C'eravamo tanto amati" (anzi, no): i conservatori contro l'«onnipotenza del parlamento»*

La riforma costituzionale del 1929 si radica in un contesto storico-politico segnato dalla instabilità economico-finanziaria, dalla emergenza abitativa e dalla progressiva polarizzazione delle forze politiche, ben rappresentata dall'affermazione di due vere

e proprie milizie paramilitari: le Heimwehren di destra e lo Schutzbund di sinistra. Come sottolineato dalla letteratura scientifica, il 1927 si rivelò un anno di svolta. Il 24 aprile si svolsero infatti le elezioni per il parlamento, caratterizzate dal confronto tra la SPÖ, da un lato, e la coalizione tra CSÖ e nazionalisti dall'altro. I socialdemocratici videro crescere il loro consenso elettorale, ottenendo il 42% di voti (71 seggi), mentre i conservatori, che conquistarono 85 seggi, riuscirono a formare un governo, guidato dal Leader dei cristianosociali, il sacerdote e uomo politico Ignaz Seipel<sup>50</sup>, solo grazie all'appoggio del Partito agrario, rimasto inizialmente fuori dalla coalizione. La "non-sconfitta" delle forze conservatrici, l'affermazione elettorale della SPÖ e la decisione di quest'ultima di portare avanti una politica di feroce ostruzionismo, che esacerbò ulteriormente la contrapposizione con i conservatori, contribuirono ad alimentare la tensione politica nel paese. Questa esplose alcuni mesi dopo le elezioni, quando tre militanti di estrema destra, responsabili dell'uccisione di un anziano e di un bambino durante alcuni scontri, avvenuti a Schattendorf, tra lo Schutzbund e il gruppo paramilitare di osservanza nazionalista, la Frontkämpfervereinigung, vennero assolti dalla giuria popolare. A Vienna, come reazione alla sentenza, scoppiarono numerose manifestazioni che culminarono nell'incendio del Palazzo di Giustizia. Da un lato, la SPÖ, incolpata dai cristianosociali e dalla stampa di destra per quanto accaduto, si era dimostrata del tutto incapace di controllare "le masse". Dall'altro, i conservatori ritenevano che fosse giunto il momento per ridefinire il compromesso politico alla base della prima Costituzione<sup>51</sup>.

Dopo che nel 1928 Seipel aveva parlato apertamente di una riforma costituzionale e dopo un primo infruttuoso tentativo in tal senso, ad opera del Consiglio dei Ministri presieduto dall'economista cristianosociale Ernst Streeuwitz, il processo di riforma venne ufficialmente avviato dal governo di Johann Schober, anch'egli cristianosociale, giurista, non in viso all'SPÖ<sup>52</sup>. In un suo intervento al Consiglio nazionale (27 settembre 1929), egli affermò che il nuovo governo si sarebbe assunto la piena responsabilità di elaborare la riforma, con l'obiettivo di «rafforzare l'autorità dello Stato», ossia di realizzare un «governo forte» che avrebbe posto fine della «ipertrofia del parlamento», indicata come la causa principale della difficile situazione in cui versava il paese<sup>53</sup>.

Il passo successivo fu la formazione, in data 30 settembre, di un Comitato ministeriale, composto da Schober e da altri due deputati dell'area conservatrice, con il compito di redigere la bozza della riforma. Questa venne presentata al governo federale il 14 ottobre, poi al Consiglio nazionale e, in parallelo, discussa all'interno della Commissione costituzionale e della Sottocommissione costituzionale<sup>54</sup>. Il testo della riforma, che fu al centro dei dibattiti parlamentari, si articolava nei seguenti punti-chiave: 1) l'elezione diretta del Presidente della Repubblica al quale venivano accordate importanti prerogative, tra le quali il diritto di emanare ordinanze di emergenza (*Notverordnungsrecht*); 2) l'introduzione di una Camera a rappresentanza degli interessi; 3) il «riordino della posizione giuridica» di Vienna; 4) la «spolitizzazione» delle Alte Corti di giustizia e 5) un rafforzamento delle competenze del Bund rispetto ai Länder, in alcune specifiche materie<sup>55</sup>.

Schober ribadì le sue precedenti consi-

derazioni con ancor maggiore forza durante la seduta del 22 ottobre, quando rivendicò come la riforma rispecchiasse la «volontà dal popolo» che, in Austria e in Europa, aveva ormai perso la fiducia nei confronti del parlamento. Era dunque giunto il momento di ripensare il ruolo del Legislativo, introducendo una rappresentanza degli interessi, in grado di «sostituire o integrare» quella politica, e valorizzando gli istituti della «democrazia diretta»<sup>56</sup>. Nel primo caso, il Consiglio federale sarebbe stato sostituito con un Consiglio dei Länder e delle Corporazioni, che non doveva tuttavia essere confuso con il Consiglio economico<sup>57</sup> weimariano perché, al contrario di quest'ultimo, non avrebbe avuto una funzione meramente «consultiva e di perizia» bensì avrebbe partecipato alla attività legislativa<sup>58</sup>. Nel secondo caso, sarebbe stato dato maggiore spazio alla «iniziativa popolare e all'istituto del referendum»<sup>59</sup>. Due cambiamenti che, secondo Schober, avrebbero posto fine al primato indiscusso del parlamento, contribuendo a rimettere il popolo al centro della vita politica nazionale<sup>60</sup>.

Nel legittimare la riforma, il Capo di governo sembrava così richiamarsi a quella critica antiparlamentare, diffusa nell'Europa del primo dopoguerra, secondo la quale l'organo legislativo e i partiti erano troppo distanti dal popolo e dalle sue esigenze<sup>61</sup>. Al contempo, non è di secondaria importanza ricordare che la proposta di una rappresentanza alternativa a quella politica era già stata avanzata dai conservatori durante il processo costituente. Del resto, sin dal 1919, proprio Ignaz Seipel, aveva dedicato numerosi interventi a sostegno della rappresentanza degli interessi e della dottrina corporativa<sup>62</sup>.

La reazione da parte socialdemocratica non si fece attendere: fu Karl Renner a prendere la parola. Innanzitutto, egli accusava il governo di irresponsabilità, non solo per la situazione economica e sociale drammatica in cui versava il paese, ma anche per il contenuto stesso del progetto di riforma<sup>63</sup>. In linea con quanto affermato in seno alla A.N.C. e con la sua produzione teorico-politica<sup>64</sup>, Renner affermava che uno dei «pilastri» dello Stato austriaco era la rappresentanza politica e democratica e che questa implicava sia riconoscere l'esistenza di un unico soggetto politico, il «popolo della Federazione», sia garantire eguali diritti di libertà a tutti i cittadini<sup>65</sup>.

Era stata la SPÖ, rivendicava il Leader socialista, a svolgere un ruolo decisivo, affinché si affermasse la rappresentanza politica per mezzo di un parlamento centrale<sup>66</sup>. Il progetto di riforma, a suo giudizio, mirava invece a «indebolire il parlamento» e quindi la democrazia stessa, introducendo una rappresentanza di tipo «cetuale» che egli considerava espressione del «mondo e della cultura medievali». Quello stesso mondo che, spazzato via dalla Rivoluzione francese, aveva lasciato il posto all'idea moderna di Nazione, intesa quale «unità». Secondo Renner, la creazione di un Consiglio dei Länder e delle Corporazioni avrebbe ripristinato il vecchio sistema di rappresentanza cetuale (*Kuriensystem*), tipico della Monarchia<sup>67</sup>, e quindi avrebbe riattivato pericolosi elementi di «divisione» all'interno della «comunità nazionale»<sup>68</sup>.

Nelle parole di Renner la SPÖ assurgeva a paladina delle istituzioni democratiche e parlamentari, con il loro portato di modernità ed emancipazione, contro le forze conservatrici<sup>69</sup>. Altrettanto nette le posizioni di chi, come il deputato cristianosociale

Richard Schmitz, guardava invece alla Costituzione del 1920 semplicemente come «una prima struttura di emergenza dopo il crollo della Monarchia» e quindi suscettibile di essere modificata<sup>70</sup>. Nella prospettiva di Schmitz, il compromesso politico alla base della Costituzione del 1920 era da considerarsi del tutto temporaneo, laddove per i socialdemocratici, al contrario, quello stesso compromesso, sui quali essi avevano esercitato un notevole influsso, doveva essere salvaguardato. Per il cristianosociale, tuttavia, non si trattava tanto di mettere in dubbio la forma parlamentare di governo bensì l'«onnipotenza del parlamento», che, a suo giudizio, si era manifestata per la prima volta nel 1918, quando era stato istituito il Consiglio di Stato subordinato alla A.N.P. e che infine aveva trovato la sua piena realizzazione in un Consiglio nazionale che «non fa[ceva] soltanto le leggi – come egli osservava polemicamente – bensì sceglie[va] il governo, comunica[va] con questo tramite la Commissione centrale, i comitati consultivi [...] si immischia[va] perfino nella composizione della Corte costituzionale»<sup>71</sup>. Riproponendo una critica già sollevata durante il processo costituente contro la *Provisorische Verfassung*, Schmitz denunciava così l'esistenza di un vero e proprio «assolutismo» del Legislativo che, a suo parere, aveva comportato sia la violazione del principio della separazione dei poteri, altresì presente in epoca monarchica, sia la «identificazione tra Stato e parlamento». In altri termini, egli riteneva che l'adozione del regime parlamentare in Austria avesse condannato lo Stato ad essere alla mercè della «volontà mutevole dei partiti»<sup>72</sup>.

Durante la seduta del 23 ottobre, le argomentazioni di Schmitz trovarono una

potente eco in quelle del suo compagno di partito Anton Schönbauer. Anch'egli attaccava l'«accentramento monistico del potere» nel Consiglio nazionale e ciò che da esso era scaturito, ossia il «blocco del potere dello Stato»<sup>73</sup>: l'Austria aveva bisogno di un «governo forte» che poteva essere realizzato solo ponendo «limiti al dominio illimitato del parlamento», attraverso innanzitutto un ripensamento delle istituzioni rappresentative<sup>74</sup>. Influenzato dalla dottrina corporativa alla quale il suo partito si ispirava<sup>75</sup> e richiamandosi peraltro ad una proposta già avanzata in periodo costituente, Schönbauer chiedeva di realizzare una «costituzione cetuale»: questa, fondandosi sul «ceto» piuttosto che sulla classe, avrebbe garantito una fattiva collaborazione tra coloro che appartenevano allo stesso «contesto economico». Egli credeva che si sarebbero così conseguiti due risultati rimarchevoli. Da un lato, si sarebbe superata la distinzione, «tipicamente marxista», tra lavoratori e detentori dei mezzi di produzione; dall'altro il processo decisionale relativo, in particolare, alle questioni economiche, per le quali non potevano essere più sufficienti solo le «visioni politiche generali», si sarebbe svolto con maggiore efficienza<sup>76</sup>.

Di tono analogo anche l'intervento del cristianosociale Karl Buresch, che, nella seduta del 7 dicembre, criticò duramente la Costituzione del 1920, responsabile, a suo giudizio, di aver attribuito al parlamento «una quantità spropositata di diritti», rendendolo così una pericolosa «breccia nella volontà del popolo»<sup>77</sup>. In linea con le posizioni di Schönbauer, secondo il quale la riforma avrebbe finalmente fatto sì che la Costituzione corrispondesse in pieno alla «coscienza del popolo»<sup>78</sup>, Buresch soste-

neva che una seria limitazione dello «stra-potere» dell'organo legislativo era funzionale a far valere il «principio puramente democratico»<sup>79</sup>.

A ben vedere, sia i socialdemocratici, sia i conservatori dichiaravano di agire in difesa della democrazia. A tal fine, i primi affermavano la necessità di mantenere un unico tipo di rappresentanza, quella politica, considerata naturale «corollario» di un governo basato sulla centralità del parlamento, mentre i secondi proponevano una rappresentanza degli interessi, come primo passo per riconfigurare il ruolo del Legislativo. In altre parole, per i primi, era necessario salvaguardare il compromesso sul quale era stata fondata la Costituzione del 1920, per i secondi, era giunto il tempo di cambiarlo.

#### 4. *Verso un governo forte...*

Per i conservatori, la rappresentanza degli interessi, proprio perché avrebbe limitato l'«onnipotenza del parlamento» costituiva una condizione importante per la futura creazione di un «governo forte». Ma non era sufficiente. Come sostenuto dallo stesso Schober, era necessario porre in atto, tra le altre cose, due specifiche «direzioni» che avrebbero, nel concreto, spostato il baricentro del potere a favore dell'Esecutivo. La prima atteneva alla figura e ai poteri del Presidente della Repubblica, la seconda riguardava i due Tribunali di Diritto pubblico: la Corte costituzionale e quella amministrativa<sup>80</sup>. Andiamo per ordine. Il progetto di riforma contemplava l'elezione diretta del Presidente federale e un considerevole aumento dei suoi poteri, pur salvaguardan-

do – come sottolineato dallo stesso Schober e da altri esponenti del suo partito – sia il principio della responsabilità del governo nei confronti del parlamento, sia il federalismo<sup>81</sup>.

Nelle sedute del 27 settembre e del 18 ottobre, Schober delineò sinteticamente l'elemento presidenziale: il Presidente sarebbe stato eletto dal popolo, avrebbe avuto il diritto di nominare e revocare il Cancelliere, di convocare e sciogliere il Consiglio nazionale, che peraltro non avrebbe più potuto prorogare autonomamente i propri lavori, e di «decretare in caso di emergenza»<sup>82</sup>. Come per la rappresentanza degli interessi, l'opposizione della SPÖ fu decisa. Durante la seduta del 22 ottobre, Renner dichiarò che, in caso di approvazione della riforma, ci sarebbero stati «due legislatori concorrenti»: il parlamento e il Presidente della Repubblica. Inoltre, a suo avviso, sarebbe stato riportato in auge un potere che, in epoca asburgica, era appartenuto al *Kaiser*, al quale, «in caso di impellente necessità», l'art. 14 della Legge 141 del 1867 sulla «rappresentanza dell'Impero» (R. G. Bl. 141/1867) riconosceva il diritto di emanare ordinanze («*kaiserliche Verordnungen*»)<sup>83</sup>. In altri termini, per Renner, il presidenzialismo equivaleva al tentativo di ripristinare, in versione repubblicana, la figura del Monarca e quindi di sovvertire il compromesso alla base della Costituzione del 1920<sup>84</sup>.

La replica fu altrettanto esplicita. Durante la seduta del 23 ottobre il cristianosociale Clessin osservò come l'art. 14 precedentemente evocato prevedesse «un Capo di Stato privo di responsabilità», laddove, in base alla riforma, il Presidente «responsabile verso il popolo» avrebbe emanato ordinanze «sulla base della proposta di un governo federale vincolato alla fiducia del

parlamento». Al contempo, egli indicava nella Costituzione di Weimar un punto di riferimento essenziale per l'elaborazione del progetto costituzionale<sup>85</sup>. In tal senso, Clessin si riallacciava a quanto affermato dai suoi compagni di partito nelle due sedute immediatamente precedenti, quando Schober aveva dichiarato che l'ampliamento dei poteri del Presidente era stato immaginato traendo ispirazione da Weimar<sup>86</sup> e – facendogli eco – Richard Schmitz si era detto stupito della equiparazione fatta da Renner tra Presidente della Repubblica e Monarca, perché in Germania proprio la Socialdemocrazia aveva contribuito ad attribuire una notevole «posizione di potere» al *Reichspräsident*<sup>87</sup>. I cristianosociali si preoccupavano dunque, da un lato, di sottolineare la totale discontinuità tra la figura del Presidente federale e quella del *Kaiser*; dall'altro, di collocare l'elemento presidenziale nel solco dell'esperienza repubblicana e democratica tedesca<sup>88</sup>.

Ai socialdemocratici, che vedevano nella centralità del parlamento uno dei pilastri sui quali si fondava la democrazia austriaca e che – come sottolineato dal deputato Eislner durante la seduta del 7 dicembre – consideravano sia il presidenzialismo, sia la rappresentanza degli interessi, «un attacco alla sovranità della rappresentanza politica del popolo»<sup>89</sup>, i cristianosociali ribattevano che i nuovi poteri accordati al Presidente servivano piuttosto a trovare un «equilibrio tra repubblica parlamentare e repubblica presidenziale»<sup>90</sup>. Secondo Schober, proprio in virtù della sua investitura dal basso, il Presidente della Repubblica sarebbe stato capace di «controbilanciare» il potere del parlamento, evitando così che questo degenerasse definitivamente in senso «tirannico»<sup>91</sup>. Alla netta preminenza del Legislati-

vo, i sostenitori della riforma opponevano il «dualismo parlamento-presidente» di ascendenza weimariana<sup>92</sup>. «Dualismo» che, nella loro prospettiva, presupponeva una nuova valorizzazione del ruolo politico del popolo. Su questo aspetto si soffermava, sempre in occasione della seduta del 7 dicembre, il deputato grande-tedesco Wotava. Richiamandosi peraltro ad alcune critiche sollevate contro la *Provisorische Verfassung* durante il processo costituente, egli riteneva che l'investitura democratica del Presidente fosse del tutto coerente con la necessità di rimettere il popolo al centro della vita politica contro lo «strapotere» del parlamento e dei partiti politici<sup>93</sup>.

In altre parole, secondo tale prospettiva, la creazione di un «governo forte», di cui l'investitura popolare del Presidente era considerata un carattere portante, diventava uno strumento chiave per rendere la democrazia austriaca *più democratica*. Per Wotava, l'elezione diretta del Presidente avrebbe dato vita ad un vero «Stato del popolo» che egli contrapponeva allo «Stato dei partiti», da lui identificato con la «dittatura di partito». Il partito in questione non era altro che la SPÖ: la riforma avrebbe dovuto contribuire a scongiurare una simile eventualità<sup>94</sup>. Nelle parole del deputato grande-tedesco, la diffidenza verso l'organo legislativo e il pluralismo partitico, peraltro diffusa al tempo in Europa<sup>95</sup>, si intrecciava alla aperta ostilità verso i socialdemocratici. Non era certo un caso. Sin dal periodo costituente la centralità «assoluta» del Legislativo era stata considerata dai conservatori come uno strumento per mezzo del quale i socialisti avrebbero potuto realizzare i loro propositi di trasformazione sociale ed economica. Il fatto che alle elezioni del '27 la SPÖ avesse ottenuto

un invidiabile risultato elettorale non aveva fatto altro che rafforzare nei suoi avversari tale la convinzione<sup>96</sup>. L'ostilità dei conservatori per i socialdemocratici sembrava caratterizzare, almeno in parte, anche un altro aspetto della riforma, peraltro collegato all'elemento presidenziale, ossia la proposta di aumentare le competenze del *Bund*, ad esempio in materia di polizia e di sistema educativo<sup>97</sup>. Questa svolta in senso "centralistico", che peraltro sconfessava in una certa misura l'appoggio dato dai cristianosociali ai governatori dei Länder tra il 1918 e il 1920, mirava, in realtà, a ridefinire lo status giuridico della Capitale: il rafforzamento dell'autorità del governo federale avrebbe infatti dovuto comportare, tra le altre cose, lo smantellamento del Land di Vienna<sup>98</sup>: in questo modo, i conservatori avrebbero colpito la roccaforte politica dei loro avversari<sup>99</sup>.

La realizzazione di un «governo forte» doveva corrispondere non solo all'estensione dei poteri del Presidente federale ma anche, come affermato dallo stesso Schober e ribadito da numerosi deputati conservatori, ad un deciso «rinnovamento delle Corti di diritto pubblico»: la Corte amministrativa e la Corte costituzionale<sup>100</sup>.

Per comprendere in quale senso, è opportuno volgere lo sguardo alla modalità di composizione dei due organi giurisdizionali. In entrambi i casi, la scelta dei membri era sostanzialmente determinata dal Consiglio nazionale e da quello federale. L'art. 135 della Costituzione del 1920 recitava infatti che «Il presidente, il vice-presidente e gli altri membri dell'Alta corte amministrativa sono nominati dal Presidente della Federazione su proposta del governo federale. Detta proposta deve essere approvata, per una metà dei membri, ivi compreso il

presidente, dalla commissione centrale del Consiglio nazionale e per l'altra metà, ivi compreso il vice-presidente, dal Consiglio federale». Laddove, per quanto atteneva alla Corte costituzionale, l'art. 147 (comma 3) affermava che: «Il presidente, il vice-presidente e la metà dei membri titolari e supplenti sono eletti a vita dal Consiglio nazionale, l'altra metà dei membri titolari e supplenti sono eletti a vita dal Consiglio federale»<sup>101</sup>.

Relativamente alla Corte amministrativa, il progetto di riforma stabiliva che i suoi membri fossero sì nominati «dal Presidente federale su proposta del governo federale» ma, a differenza di quanto sancito dall'art. 135, tale proposta sarebbe stata avanzata sulla base di terne presentate dalla Corte stessa. In merito alla Corte costituzionale, la nomina del Presidente, del vice-presidente, dei sei membri ordinari e dei tre supplenti sarebbe spettata al Presidente della Repubblica su proposta del governo. I rimanenti membri ordinari e supplenti sarebbero stati anch'essi nominati dal Presidente della Repubblica su terne proposte, per tre membri ordinari e due supplenti, dal Consiglio nazionale e, per tre membri ordinari ed un supplente, dal Consiglio federale<sup>102</sup>. In questo modo, secondo i conservatori, si sarebbe compiuto un passo decisivo verso la «spoliticizzazione» delle Corti, ossia verso una loro maggiore «indipendenza dalle influenze politiche» che, a loro giudizio, derivavano dal ruolo prioritario assegnato dalla vecchia Costituzione al Legislativo nel processo di nomina dei due organi<sup>103</sup>.

Anche in questo caso, i socialdemocratici espressero un punto di vista diametralmente opposto. Nel suo intervento del 22 ottobre, dopo aver lodato la tradizione giu-

ridica austriaca e il prestigio di cui il sistema di giurisdizione costituzionale del paese godeva all'estero, Renner rivendicò il ruolo prezioso che le due Corti avevano sempre svolto nella tutela dei diritti, lasciando quindi intendere che quest'ultima sarebbe stata seriamente messa in pericolo dalla riforma: «[La Corte costituzionale] – affermava Renner – deve essere dunque corrotta nel suo principio fondante e quindi deve trasformarsi da una istanza in cui la rappresentanza popolare svolge un ruolo, in una istanza controllata dalla burocrazia; da una istanza che protegge i diritti fondamentali ad una di tipo burocratico»<sup>104</sup>.

Per i socialdemocratici la riforma delle Corti era una minaccia al mantenimento dello Stato di diritto, laddove per i conservatori quest'ultimo poteva essere garantito solo spezzando il collegamento tra Corte e parlamento, relativamente al processo di nomina dei giudici. In realtà, il «cuore» di tale contrapposizione riguardava ancora una volta la ridefinizione del rapporto tra Legislativo ed Esecutivo: la «spoliticizzazione» delle Corti era perorata dai conservatori nell'ottica di spostare il baricentro del potere a favore dell'Esecutivo, mentre i socialdemocratici vi si opponevano con l'obiettivo di mantenere il primato «assoluto» del Legislativo.

Parallelamente ai dibattiti in seno al Consiglio nazionale, si svolsero quelli all'interno della Sottocommissione costituzionale, formata da sei membri, due per ciascuno dei quattro principali partiti austriaci, che fu attiva dal 29 ottobre all'8 novembre e poi di nuovo a partire dal 25 novembre. Il suo compito era provare a mediare tra le diverse posizioni politiche. Dato che infine non si riuscì a raggiungere un accordo su tutti i punti della riforma, du-

rante la seduta del Consiglio nazionale che si svolse il 7 dicembre, si ricorse alla votazione separata per accettare quelle disposizioni alle quali i socialdemocratici non avevano acconsentito. Al contempo, tutte le loro mozioni di minoranza vennero rifiutate. Il testo definitivo della riforma venne quindi trasmesso al Consiglio federale che lo approvò, senza tuttavia discuterlo, in data 10 dicembre. La seconda *Novellierung* venne infine promulgata l'11 dicembre 1929<sup>105</sup>.

L'Esecutivo centrale si rafforzava attraverso l'elemento presidenziale e anche attraverso un ampliamento delle competenze del governo federale, come quelle relative al controllo sulla polizia locale (art. 15), sebbene lo status di Land di Vienna venisse mantenuto. Al Presidente federale, eletto ogni quattro anni dal popolo, venivano riconosciuti poteri rilevanti: la nomina del governo federale (art. 70 comma 1), la convocazione e lo scioglimento del Consiglio nazionale, che non avrebbe più potuto prorogare in maniera autonoma i propri lavori (art. 28 e 29), la guida delle forze armate e l'emanazione di «disposizioni con ordinanze provvisorie in deroga alla legge», nel caso in cui «il Consiglio nazionale [fosse stato] impedito nella sua azione» (art. 18). Relativamente alla rappresentanza degli interessi, l'art. 24 attribuiva il potere legislativo al Consiglio nazionale e ad un Consiglio dei Länder e delle Professioni<sup>106</sup>, la cui composizione e il cui funzionamento sarebbero stati regolati da una legge costituzionale speciale (art. 35). Il nuovo organo non entrò mai in vigore ma il fatto che esso fosse previsto all'interno del testo costituzionale testimoniava come la centralità della rappresentanza politica, difesa strenuamente dai socialdemocratici, non fosse più considerata un principio inviolabile. Veni-

vano inoltre modificati i processi di nomina delle Corti di diritto pubblico, conferendo un maggiore peso al governo e alla figura del Presidente (art. 134 e art. 147). Con la riforma costituzionale del '29, si assisteva dunque ad uno spostamento del baricentro del potere dal Legislativo all'Esecutivo, come desiderato dai conservatori.

Tuttavia, la seconda *Bundesnovellierung* rimaneva nel solco della Costituzione del 1920, innanzitutto poiché, in base ad essa, il governo aveva bisogno della fiducia del parlamento (art. 74) e gli atti presidenziali dovevano essere controfirmati dai ministri (art. 67, comma 2). Inoltre, l'art. 18 menzionato in precedenza era tutt'altro che la mera riproposizione del celebre art. 48 della Costituzione di Weimar. Il Presidente austriaco poteva sì emanare «disposizioni, con ordinanze in deroga alla legge» ma su proposta del governo, che se ne assumeva la responsabilità insieme al Presidente stesso, e che doveva essere in accordo con la Sottocommissione permanente istituita dalla commissione principale del Consiglio nazionale (art. 55, comma 2). In estrema sintesi, veniva mantenuta una forma parlamentare di governo ma non più a preminenza «assoluta» del Legislativo, bensì a «preminenza presidenziale»<sup>107</sup>.

##### 5. *Equindi?*

Proviamo a tirare alcune somme, in maniera sintetica e provvisoria. In linea con una certa "temperie" che caratterizzava buona parte dell'Europa del primo dopoguerra, la seconda *Bundesnovellierung* austriaca riconfigurava il ruolo del Legislativo e, nello specifico, il suo rapporto con l'Esecutivo,

essenzialmente attraverso l'introduzione della rappresentanza degli interessi e della componente presidenziale che dovevano porre fine alla «onnipotenza del parlamento», contribuendo all'affermarsi di un governo forte.

La costituzione *novelliert*, sebbene aspramente criticata dai socialdemocratici, non scardinava tuttavia il governo parlamentare: essa possedeva infatti un carattere di tipo "compromissorio" esattamente come quella di nove anni prima. Con un distinguo importante da tenere in considerazione. La Costituzione del 1920, soprattutto relativamente alla posizione di "superiorità" accordata al Legislativo, era stata influenzata dai socialdemocratici, forti della loro ottima affermazione politica alle elezioni della A.N.C., ed era stata accettata dai conservatori, con indubbie riserve. Non a

caso, alcune delle critiche sollevate durante i dibattiti in seno al Consiglio nazionale contro l'«onnipotenza del parlamento», contro la «tirannia dei partiti» e a favore di una rappresentanza alternativa a quella politica, erano già emerse in fase costituente.

La riforma costituzionale del '29 venne invece promossa e condizionata dalle forze conservatrici, *in primis* dai cristianosociali, che riuscirono così a realizzare, almeno in parte, un disegno politico che veniva dal passato. La ricerca del governo forte, che caratterizzò indubbiamente la seconda *Novellierung*, finì così per coincidere con la ridefinizione del fragile compromesso costituzionale cui i partiti politici austriaci erano giunti appena nove anni prima.

<sup>1</sup> B. Barth, *Europa nach dem grossen Krieg: die Krise der Demokratie in der Zwischenkriegszeit 1918-1938*, Frankfurt am Main, Campus Verlag, 2016.

<sup>2</sup> Cf. I. Stolzi, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, in «Il Giornale di Storia costituzionale», n. 43, I, 2022, pp. 231-254; S. Baume, *Le parlement face à ses adversaires: la réplique allemande au désenchantement démocratique dans l'entre-deux-guerres*, in «Revue Française de Science Politique», 56, 2006, pp. 985-998.

<sup>3</sup> Cf. P. Corduener, *The Rise and Fall of the People's Parties: A History of Democracy in Western Europe since 1918*, Oxford, Oxford Uni. Press, 2023, pp. 18-29; H. J. Laszki, C. Borgeaud, F. Larnaude, G. Mosca, M. J. Bonn, *L'evoluzione attuale del regime rappresentativo. Cinque risposte a un'inchiesta*

*dell'Unione Interparlamentaire*, a cura di C. Cassina, Bologna, Il Mulino, 2011.

<sup>4</sup> Cf. B. Manin, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, Il Mulino, 2010.

<sup>5</sup> Mutuo questo termine da U. Haider-Quercia, *La forma di governo della grande coalizione. Il modello parlamentare austriaco tra incompletezza e trasformazione*, Padova, Cedam, 2019, p. 49.

<sup>6</sup> Già nel 1925 era stata introdotta una prima *Novellierung* con la quale era stata attuata la ripartizione delle competenze tra i vari livelli di governo.

<sup>7</sup> Siamo consapevoli che la prospettiva adottata coglie solo un aspetto del complesso processo di riforma costituzionale austriaco ma, a nostro giudizio, riesce egualmente a restituire, almeno in parte, l'importanza rivestita, all'interno di esso, dalla questione

del governo forte. I verbali delle sedute del Consiglio nazionale esaminati in questo saggio sono reperibili online sul sito web della Biblioteca Nazionale di Vienna: <<https://alex.onb.ac.at/>>. In formato cartaceo, i principali documenti e materiali relativi alla riforma del '29 sono contenuti in: K. Berchtold (hrsg.), *Die Verfassungsreform von 1929. Dokumente und Materialien zur Bundesverfassung-Novelle von 1929*, Teil I und II, mit einer Einleitung von K. Berchtold, Wien, Wilhelm Braumüller. Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges. M. b. H. 1979.

<sup>8</sup> Sia il partito grande-tedesco, sia quello degli agrari appartenevano all'area nazionalista che comprendeva peraltro il partito dei tedeschi radicali, il partito del centro tedesco e il partito tedesco dei lavoratori. K. Berchtold, *Die politischen Parteien und ihre*

- parlamentarische Klubs seit 1918, in H. Schambeck (hrsg.), *Österreichs parlamentarismus. Werden und System*, Berlin, Duncker & Humblot, 1986, pp. 430 ss.
- <sup>9</sup> Per ragioni di sintesi, in questa sede, ci siamo soffermati sugli interventi tenuti dai deputati delle due principali forze conservatrici del tempo, ossia i cristianosociali e i grande-tedeschi.
- <sup>10</sup> D'ora in poi utilizzeremo l'acronimo A.N.P. per riferirci alla Assemblea provvisoria.
- <sup>11</sup> K. Stadler, *Die Gründung der Republik in Österreich. Geschichte der ersten Republik 1918-1938*, Styria, Graz, 1983, pp. 66-67. D'ora in poi si utilizzerà l'acronimo A.N.C. per riferirsi alla Assemblea costituente.
- <sup>12</sup> Su Renner: R. Saage, *Der Erste Präsident Karl Renner. Eine politische Biographie*, Wien, Paul Zsolnay, 2016.
- <sup>13</sup> In merito al progetto renneriano sulla «sovranità» cf. W. Brauner, *Karl Renners "Entwurf einer provisorischen Verfassung"*, in H. Mayer gemeinsam mit C. Jabloner, G. Kuckso-Stadlmayer, R. Laurer, K. Ringhofer, R. Thienel (hrsg.), *Staatsrecht in Theorie und Praxis. Festschrift für Robert Walter zum 60. Geburtstag*, Wien, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1991, pp. 68-72.
- <sup>14</sup> *Stenographische Protokolle 1. Sitzung der provisorischen Nationalversammlung (21. Oktober 1918)*, p. 31. I verbali delle sedute sia della A.N.P. sia della A.N.C. sono reperibili online sul sito del Parlamento austriaco: <<https://www.parlament.gv.at/>>.
- <sup>15</sup> *Ibidem*.
- <sup>16</sup> *Ibidem*.
- <sup>17</sup> *Ibidem*.
- <sup>18</sup> Nel 1867, a seguito dell'*Ausgleich*, vennero promulgate 5 Leggi fondamentali (dalla n. 142 alla n. 146), precedute da una Legge non fondamentale (n. 141), conosciute con il nome di *Dezemberverfassung* (Costituzione di Dicembre), che riguardavano la metà occidentale della Monarchia austro-ungarica, ossia l'Austria-Cisleithania, e che prevedevano un parlamento centrale bicamerale, il *Reichsrat*, con sede a Vienna, un sistema giudiziario indipendente, il riconoscimento di una serie di diritti fondamentali e una giurisdizione *ad hoc* per proteggere, tra le altre cose, proprio tali diritti. Tuttavia, il Monarca manteneva ampi poteri: oltre a condividere il potere legislativo con il *Reichsrat*, egli era a capo dell'Esecutivo, nominava e licenziava i Ministri che, sebbene formassero un Consiglio dei Ministri sotto un Presidente dei Ministri, non erano politicamente responsabili nei confronti del parlamento. Le 5 Leggi costituzionali del 1867 sono disponibili online al seguente indirizzo (Archivio delle Costituzioni storiche dell'Università di Torino): <<http://www.dircost.unito.it/cs/paesi/austria.shtml>>. Sul processo di costituzionalizzazione della Monarchia austriaca, W. Brauner, *Die Verfassungsentwicklung in Österreich von 1848 bis 1918*, in H. Rumpler, P. Urbanitsch (hrsg.), *Die Habsburgmonarchie 1848-1918*, Bd. 2, Wien, Der österreichische Akademie der Wissenschaft, 2000, pp. 69-237.
- <sup>19</sup> Cf. N. Leser, *Zwischen Reformismus und Bolschewismus. Der Austromarxismus als Theorie und Praxis*, Vienna, Europa Verlag, 1968 e P. Lowenberg, *Karl Renner and the Politics of Accommodation: Moderation vs Revenge*, «Austrian History Yearbook», vol. 22, 1991, pp. 35-56.
- <sup>20</sup> M. Welan, *Die Geschichte der österreichischen Verfassung als Spiegelbild der österreichischen Demokratie*, in A. Pelinka, M. Welan, *Demokratie und Verfassung in Österreich*, Wien, Frankfurt, Zuerich, Europa Verlag, 1971, pp. 26-30.
- <sup>21</sup> *Stenographische Protokolle 3. Sitzung der provisorischen Nationalversammlung (12. November 1918)*, p. 65.
- <sup>22</sup> R. Kriechbaumer, *Die grossen Erzählungen der Politik. Politische Kultur und Parteien in Österreich von der Jahrhundertwende bis 1945*, Wien, Koeln, Weimar, Bochlau, 2001, p. 305.
- <sup>23</sup> *Stenographische Protokolle 10. Sitzung der provisorischen Nationalversammlung (18. Dezember 1918)*, p. 321.
- <sup>24</sup> *Ivi*, p. 326.
- <sup>25</sup> K. Vocelka, *Österreichische Geschichte*, München, C.H.B. Beck, 2010, pp. 96-103.
- <sup>26</sup> N. Leser, *Genius Austriacus. Beiträge zur politischen Geschichte und Geistesgeschichte Österreichs*, Böhlau-Verlag, Wien-Köln-Graz, 1986, pp. 280-281.
- <sup>27</sup> *Stenographische Protokolle 4. Sitzung der Konstituierenden Nationalversammlung (14. März 1919)*, p. 65.
- <sup>28</sup> *Gesetz vom 14. März 1919 über die Volksvertretung*, contenuta nello *Staatsgesetzblatt für den Staat Deutsch-Österreich*, ausgeben am 15. März 1919, nr. 179, p. 406.
- <sup>29</sup> *Ivi*, p. 407.
- <sup>30</sup> M. Frau, *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, in «Nomos. Le attualità nel diritto», 3, 2016, p. 3.
- <sup>31</sup> *Gesetz vom 14. März 1919 über die Volksvertretung cit.*, p. 406.
- <sup>32</sup> *Stenographische Protokolle 4. Sitzung der Konstituierenden Nationalversammlung (14 März 1919)*, p. 66.
- <sup>33</sup> K. Berchtold, *Verfassungsgeschichte der Republik Österreich*, Band 1: 1918-1933, Wien-New York, Springer, 1998, p. 494.
- <sup>34</sup> *Stenographische Protokolle 4. Sitzung der Konstituierenden Nationalversammlung (14 März 1919)*, pp. 70-71.
- <sup>35</sup> *Ivi*, pp. 74-75.
- <sup>36</sup> *Ivi*, pp. 77-78.
- <sup>37</sup> Cf. R. Walter, H. Mayer, *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, Wien, Manzsche Verlag, 2000; W. Brauner, *Österreichische Verfassungsgeschichte*, 11. Auflage, Wien, Europa Verlag, 2009, p. 159.
- <sup>38</sup> Così si espresse Renner: *Stenographische Protokolle 3. Sitzung der provisorischen Nationalversammlung (12 November 1918)*, p. 76. Cf. P. Macchia, *Il Bundesrat austriaco*.

- Genesi e vicende della seconda Camera di un federalismo debole*, Torino, Giappichelli, 2007.
- <sup>39</sup> La *Provisorische Verfassung* era in linea di continuità con la Legge costituzionale del 14 novembre 1918 «sulla assunzione della autorità statale nei Länder» che, pur riconoscendo a quest'ultimi, così come ai comuni, un certo grado di autonomia, escludeva la soluzione federale. G. Schmitz, *Die Vorentwürfe Hans Kelsens für die österreichische Bundesverfassung*, Wien, Manz Verlag, 1981, pp. 22-23.
- <sup>40</sup> Cf. A. Agnelli, *La questione nazionale e il socialismo*, Bologna, Il Mulino, 1969.
- <sup>41</sup> Berchtold, *Verfassungsgeschichte der Republik Österreich* cit., p. 556.
- <sup>42</sup> Schmitz, *Die Vorentwürfe Hans Kelsens*, cit., pp. 22-24.
- <sup>43</sup> Cf. F. Ermacora, *Die Entstehung der Bundesverfassung 1920. Dokumente der Staatskanzlei über allgemeine Fragen der Verfassungsreform*, Wien, W. Braumüller, 1989; T. Olechowski (hrsg.), *Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs*, Bd. 2, Wien, Verlag der österreichische Akademie der Wissenschaften, 2010, pp. 213-222.
- <sup>44</sup> Cf. *Renner-Mayr Entwurf*, in F. Ermacora (hrsg.), *Quellen zum Österreichischen Verfassungsrecht (1920). Die Protokolle des Unterausschusses des Verfassungsausschusses samt Verfassungsentwürfen mit einem Vorwort, einer Einleitung und Anmerkungen*, Wien, Österreichisches Staatsarchiv, 1967.
- <sup>45</sup> Proprio grazie al contributo di Kelsen (e di Adolf Merkl), la Corte costituzionale diventava l'«obiettivo custode della Costituzione», il cui compito era garantire che la Legge costituzionale prevalesse sul quelle federali e quelle regionali. G. Bongiovanni, *Reine Rechtslehre e dottrina giuridica dello stato. Hans Kelsen e la Costituzione austriaca del 1920*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 188 ss.
- <sup>46</sup> F. Palermo, *Cent'anni di solitudine? O della resilienza del federalismo austriaco*, in «Percorsi costituzionali», 1, 2021, pp. 777-795.
- <sup>47</sup> In tal senso, ricordiamo che il Presidente non partecipava in alcun modo alla attività legislativa, promulgava le leggi ma non aveva potere né di veto, né di sanzione; esattamente come per i Ministri, egli poteva essere messo sotto accusa da parte del Consiglio nazionale in caso di violazione della Costituzione (art. 63, comma 2). Inoltre, tutti gli atti presidenziali necessitavano della controfirma ministeriale (art. 67, comma 1).
- <sup>48</sup> In seduta congiunta, i due organi formavano l'Assemblea federale (art. 38).
- <sup>49</sup> Accanto alla Corte costituzionale, veniva attivata anche la Corte amministrativa, già presente in epoca monarchica, e la cui composizione, proprio come per la Corte costituzionale, era fortemente condizionata dal Consiglio nazionale e da quello federale (art. 135). Per tutti gli articoli della Costituzione del 1920 e per quelli della Costituzione riformata del 1929, citati in questo articolo, rimandiamo all'Archivio di Storia delle Costituzioni dell'Università di Torino: <<http://www.dircost.unito.it/cs/docs/austria192.htm>>.
- <sup>50</sup> Su Seipel: J. Deak, *Ignaz Seipel (1876-1932). Founding Father of the Austrian Republic*, in G. Bischof-F. Plasser-E. Maltschnig (eds.), *Austrian Lives*, New Orleans, University of New Orleans Press, 2012, pp. 32-55.
- <sup>51</sup> L. Höbelt, *Die erste Republik Österreich 1918-1938*, Wien, Köln, Böhlau Verlag, 2018, pp. 152-214; J. W. Boyer, *Austria 1867-1955*, Oxford, Oxford University Press, 2022, pp. 658-758.
- <sup>52</sup> Berchtold, *Verfassungsgeschichte der Republik Österreich*, cit., p. 526.
- <sup>53</sup> *Stenographische Protokolle*. 99. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich (27. September 1929), pp. 2790-2791.
- <sup>54</sup> Berchtold, *Verfassungsgeschichte der Republik Österreich*, cit., pp. 554-555.
- <sup>55</sup> La riforma era ancora più ricca in termini di contenuto ma, in questa sede, per ragioni di sintesi, ci limitiamo a indicare quelli che riteniamo particolarmente significativi in merito al tema del governo forte.
- <sup>56</sup> *Stenographische Protokolle*. 102. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich (22. Oktober 1929), p. 2868.
- <sup>57</sup> Cf. F. Hederer, *Politik der Ökonomie. Der Reichswirtschaftsrat in der Weimarer Republik*, Frankfurt am Main, Campus Verlag, 2025.
- <sup>58</sup> La precisazione fatta da Schober non dovrebbe stupire: il Consiglio economico tedesco era infatti una "creatura" socialdemocratica. Cf. G. Gozzi, *Democrazia e pluralismo da Weimar alla Repubblica federale tedesca*, in «Scienza & Politica», n. 6, 1992, pp. 85-95.
- <sup>59</sup> *Stenographische Protokolle*. 102. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich (22. Oktober 1929), pp. 2868-2869.
- <sup>60</sup> *Ibidem*.
- <sup>61</sup> E. Bertolini, *Un Presidente "reattivo": il semipresidenzialismo austriaco*, in «DPCEOnline», n. 1, 2023, p. 996. Disponibile al seguente indirizzo: <<https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1833>>.
- <sup>62</sup> Cf. I. Seipel, *Der Kampf um die österreichische Verfassung*, Wien, W. Braumüller, 1929. Sulla dottrina corporativa nell'Europa del primo dopoguerra: M. Pasetti, *L'Europa corporativa. Una storia transnazionale fra le due guerre*, Bologna, Bononia Uni. Press, 2016.
- <sup>63</sup> *Stenographische Protokolle*. 102. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich (22. Oktober 1929), pp. 2876-2877.
- <sup>64</sup> M.R. Blum, W. Smaldone (eds.), *Karl Renner*, in Id., *Austro-Marxismo: the Ideology of Unity*, Leiden, Brill, 2016, pp. 56-65. Mi permetto di rinviare anche al mio: S. Lagi, *Karl Renner: Staat und Nation (1899)*, in «Res publica», 25, 2011, pp. 109-124.
- <sup>65</sup> *Stenographische Protokolle*. 102. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich (22. Oktober 1929), pp. 2879-2880.

- <sup>66</sup> Ivi, p. 2880.
- <sup>67</sup> Ivi, p. 2883. Fino al 1896 le *Kurien* erano state quattro: alla prima appartenevano i grandi proprietari (59 elettori per eleggere un deputato); la seconda curia era costituita dagli abitanti dei comuni cittadini, che pagavano annualmente una imposta compresa tra 10 e 20 fiorini (1580 elettori per ciascun deputato); la terza curia era composta dai rappresentanti delle Camere del Commercio e del Lavoro (23 elettori per ciascun deputato); alla quarta curia appartenevano gli abitanti dei comuni regionali che dovevano pagare imposte stabilite con criteri differenti per ciascun Land (erano necessari 8400 elettori per ciascun deputato). Il governo Badeni aveva introdotto nel 1896 la quinta curia, formata da tutti i cittadini maschi che avessero compiuto il ventiquattresimo anno di età e che risiedessero da almeno sei mesi nello stesso comune. Il sistema delle *Kurien* venne abolito nel 1907 per l'elezione del Parlamento imperiale ma rimase in vigore a livello dei Länder fino al 1918. O. Lehner, *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte. Mit Grundzügen der Wirtschaft und Sozialgeschichte*, Wien, Universitäts Verlag, Rudolf Trauner, 2002, pp. 247-248; W. Brauner, *Die Funktionen des Reichsrats*, in H. Schambeck (hrsg.), *Österreichs parlamentarismus. Werden und System*, Berlin, Duncker Humboldt, 1986, p. 125.
- <sup>68</sup> *Stenographische Protokolle. 102. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (22. Oktober 1929), p. 2882.
- <sup>69</sup> Ivi, pp. 2889-2890.
- <sup>70</sup> Ivi, p. 2895.
- <sup>71</sup> Ivi, pp. 2893-2894.
- <sup>72</sup> Ivi, p. 2893.
- <sup>73</sup> *Stenographische Protokolle. 103. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (23. Oktober 1929), p. 2930.
- <sup>74</sup> Ivi, p. 2931.
- <sup>75</sup> Cf. A. Diamant, *I cattolici austriaci e la prima repubblica*, Roma, 5 Lu-  
ne, 1964. Si veda il discorso che Seipel lesse alla Assemblea annuale degli accademici, svoltasi a Monaco il 22 gennaio 1929, *Die Münchner Kritik der Demokratie*, ora in Id., *Der Kampf um die österreichische Verfassung* cit., pp. 167-177.
- <sup>76</sup> *Stenographische Protokolle. 103. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (23. Oktober 1929), pp. 2933-2934.
- <sup>77</sup> *Stenographische Protokolle. 110. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (7. Dezember 1929), pp. 3018-3019.
- <sup>78</sup> *Stenographische Protokolle. 103. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (23. Oktober 1929), p. 2938.
- <sup>79</sup> *Stenographische Protokolle. 110. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (7. Dezember 1929), pp. 3018-3019. Così, ad esempio, si espresse, durante la medesima seduta, anche il suo compagno di partito, Kurt Alois von Schuschnigg; Ivi, p. 3007.
- <sup>80</sup> *Stenographische Protokolle. 99. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (27. September 1929), pp. 2790-2791.
- <sup>81</sup> *Stenographische Protokolle. 101. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (18. Oktober 1929), p. 2870 e *Stenographische Protokolle. 110. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (7. Dezember 1929), pp. 3003-3004.
- <sup>82</sup> *Stenographische Protokolle. 99. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (27. September 1929), pp. 2790-2791; *Stenographische Protokolle. 101. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (18. Oktober 1929), pp. 2870-2871.
- <sup>83</sup> La Legge 141 modificava il *Februarpotent* del 1861 e precedeva le cinque Leggi fondamentali.
- <sup>84</sup> *Stenographische Protokolle. 102. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (22. Oktober 1929), p. 2881.
- <sup>85</sup> Ivi, p. 2907.
- <sup>86</sup> *Stenographische Protokolle. 101. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (18. Oktober 1929), p. 2870. Relativamente all'infusso del "modello costituzionale weimariano" sulla seconda *Bundesnovellierung*, A. Jakob, *Das Österreichisches Bundes-Verfassungsgesetz (1920) und die Weimarer Verfassung (1919). Weimars negative Einfluss auf die österreichische Verfassung*, in «Historia Constitucional», n. 20, 2019, pp. 435-438, che parla di una vera e propria «weimarizzazione» della Costituzione del '20. Di opinione più sfumata: C. Sbaillò, *Weimar un laboratorio per il costituzionalismo europeo. Scienza giuridica e crisi dei valori occidentali*, Torino, Giappichelli, 2007.
- <sup>87</sup> *Stenographische Protokolle. 103. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (22. Oktober 1929), p. 2893.
- <sup>88</sup> *Stenographische Protokolle. 101. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (18. Oktober 1929), p. 2870.
- <sup>89</sup> *Stenographische Protokolle. 110. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (7. Dezember 1929), p. 3014.
- <sup>90</sup> Ivi, pp. 3018-3020.
- <sup>91</sup> Ivi, p. 3020.
- <sup>92</sup> *Ibidem*. Cf. il classico: C. Mortati, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, Cedam, 1973, pp. 191-197.
- <sup>93</sup> *Stenographische Protokolle. 110. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (7. Dezember 1929), pp. 3024-3025.
- <sup>94</sup> *Ibidem*.
- <sup>95</sup> Basti pensare soltanto a celebri giuristi, quali Fernande Larnaude, Heinrich Triepel, Carl Schmitt. Cf. F. Larnaude, *L'evoluzione attuale del regime rappresentativo* (1923), trad. it. in Laski, Borgeaud, Larnaude, Mosca, Bonn, op. cit., pp. 33-48; C. Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Krise des heutigen Parlamentarismus* [1926], Berlin, Duncker & Humblot, 2010; H. Triepel, *Staatsverfassung und die politischen Parteien* [1928], Berlin, O. Liebmann, 1930.
- <sup>96</sup> *Stenographische Protokolle. 110. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (7. Dezember 1929), p.

## Lagi

- 3025; *Stenographische Protokolle*. 102. *Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (22. Oktober 1929), pp. 2892-2893.
- <sup>97</sup> Si veda l'intervento di Schober: *Stenographische Protokolle*. 101. *Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (18. Oktober 1929), p. 2868; pp. 2871-2872.
- <sup>98</sup> Si rimanda anche al discorso tenuto da Schmitz: *Stenographische Protokolle*. 102. *Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (22. Oktober 1929), pp. 2896-2897.
- <sup>99</sup> Berchtold, *Verfassungsgeschichte der Republik Österreich*, cit., p. 541.
- <sup>100</sup> *Stenographische Protokolle*. 110. *Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (7. Dezember 1929), p. 3007.
- <sup>101</sup> *Ibidem*.
- <sup>102</sup> Si veda il discorso di Schober: *Stenographische Protokolle*. 101. *Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (18. Oktober 1929), pp. 2871-2872.
- <sup>103</sup> *Ibidem*.
- <sup>104</sup> *Stenographische Protokolle*. 102. *Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich* (22. Oktober 1929), p. 2889.
- <sup>105</sup> Berchtold, *Verfassungsgeschichte der Republik Österreich* cit., pp. 568-570.
- <sup>106</sup> In lingua originale, il termine per indicare la Camera dei Länder e delle Professioni era *Länder und Ständerat*: ricorreva dunque la parola *Stände* (ceti).
- <sup>107</sup> M. Welan, *Der Bundespräsident im System der österreichischen Bundesverfassung*, in *Österreichische Parlamentarische Gesellschaft* (hrsg.), *75 Jahre Bundesverfassung*, Wien, Verlag Österreich, 1997, p. 483; T. Öhlinger, H. Eberhard, *Verfassungsrecht*, Wien, WU Universitätsverlag/Facultas, 2014, p. 43; Haider-Quercia, *La forma di governo della grande coalizione*, cit., p. 64.



# The Prime Minister in the Hot Seat. The Executive Power in the United Kingdom from World War I to the Aftermath of World War II

DIEDERICK SLIJKERMAN

## *Introduction*

In the twentieth century, the relationship between the powers of the state – monarchy, Cabinet, parliament and people – underwent profound changes. Also the relationship between monarchy and Cabinet changed: the executive power came to rest with the Cabinet and in particular with the Prime Minister. The social circumstances around the First World War in 1914 announced systemic developments towards World War II and also foreshadowed the post war constitutional relationships. This period closes at the end of the seventies, with the arrival of Thatcher.

## *1. A Shift in the Position of the Executive Power*

The First World War is seen as a turning point in the history of the United Kingdom.

The great sacrifices for the war, the huge commitment of men and women, and the enormous capital expenditure on equipment. It was the First Total War, in which society was largely transformed for delivering the war effort necessary to combat the axis-powers. Organising this kind of mobilization was a considerable effort from executive power, which made it necessary to centralize government<sup>1</sup>.

However, even before the war, British society faced major challenges. The existing Liberal and Conservative party incorporated the tradition of the nineteenth century and before. Those parties had to adapt to new societal trends, although the old elite would prefer to have continuity. They had to confront the protests from women, the working class and Irish nationalists, who all asked to be represented fairly. Those people asked to have a share in society, its politics, economy and welfare. In fact, they requested government to take itself a more active role. This meant more state intervention and that caused resistance from the

establishment, because increased state intervention would restrict its power and also be costly.

First, the emancipation of the working class. At the end of the nineteenth century, the working class emerged as a political, economical and social force. This power became visible through the rise of trade unions. Also with the founding of the Labour Party in 1900, the working class turned into a national political force. Between the party and the trade unions close bonds existed, as the party was dependent on the unions for funds and parliamentary candidates. In the general elections of 1910 Labour won 42 of 670 seats in parliament. With the organisation of labourers, and with increased cost of living, industrial unrest increased. National strikes broke out on the railways in 1911 and in the coal mines the following year. Several clashes between strikers and police took place. The worst year for disputes was 1912 when over 40 million working days were lost<sup>2</sup>.

Secondly, women were advocating their right to vote in public elections. Since 1897 'suffragists' had tried to campaign in a constitutional way by peaceful lobbying, with the well-known representative Millicent Fawcett as chair of the National Union of Women's Suffrage Societies (NUWSS). Opposite, the so-called 'suffragettes' started to stand up for women's rights in an aggressive manner. The most prominent group of suffragettes was the Women's Social and Political Union (WSPU), founded in 1903 by Emmeline Pankhurst. Their campaigns were intimidating and increasingly shocking. They organised demonstrations, disrupted political meetings, chained themselves to railings, vandalised on the street, smashed windows of West End clubs and

committed arson in houses of politicians, such as the one of Lloyd George. Many suffragettes ended up in prison, where they often went on hunger strike. Because the authorities did not want them to die as a kind of martyr, they were force-fed. This was such a nasty intervention that public opinion turned in their favor. In 1913 the so-called 'Cat and Mouse Act' was passed, so that severely malnourished people were released, but would be picked up again when they had recovered. In June 1913, suffragette Emily Davison threw herself before the horse of King George V during the Epsom Derby. Her death was a shocking event, also because she as a martyr had involved the royal power. The accident was actually about the power of the people opposite the Crown.

Thirdly, in 1914 the third Home Rule Bill had passed Westminster to establish self-government for the Irish people. The Bill provided for a parliament in Dublin for the whole of Ireland. The dominant anglo-philic elite in the northern province Ulster was a protestant minority in catholic surroundings and feared a loss of power and status. They were supported by the leader of the Conservative Party, Andrew Bonar Law, and their leaders established the Ulster Volunteer Force (UVF) of some 90,000 men. In reaction to the establishment of the UVF, the Irish nationalists formed their own volunteer army, the Irish Nationalist Volunteers (INV). Because of these private armies, it was feared that a civil war could break out, when a parliament was installed.

King George V warned on 21 July 1914 that «the cry of civil war is on the lips of the most responsible and sober-minded of my people»<sup>3</sup>. Some days later, a detachment of the King's Own Scottish Borderers fired on

a crowd in Dublin which they suspected of being arms dealers for the Irish nationalists. They killed four civilians and wounded many others. This caused anger in Ireland and was in the news in Britain under terrifying headlines, like 'Slaughter in Ireland' and 'Fighting in Dublin'.

In August 1914 however, the outbreak of the war ended this society divided. The labourers and unions, the militant women and the Irish nationalists united behind the British cause to fight the war against Germany. Britain's relative position in the world economy had declined after 1880. The decline was the inevitable result of the rest of the world becoming more industrialised. In 1913 though, it was still the largest exporter of manufactured goods, accounting for 30 percent of the World Total. Moreover, Britain was also the largest importer of food and raw materials. So, the country provided a market for the world. Britain was economically in a good position when World War I was to break out.

### *Early reforms*

Interesting enough, state intervention already had taken place with the reforms of the Liberal government from 1906 under the radical Henry Campbell-Bannerman. CB, as he was known, introduced free school meals for all children. He also empowered local authorities to purchase agricultural land from private landlords. He was Britain's first Prime Minister, but unfortunately he died in 1908 due to ill-health. His successor Herbert Henry Asquith was also dedicated to a reformist policy. Important acts implemented were the Old

Age Pensions Act of 1908, which gave an allowance to people over seventy, and the National Insurance Act of 1911 against sickness and unemployment. These Acts can be seen as the beginnings of modern social welfare in Britain. The Liberal Party rejected the old laissez-faire policies by enacting interventionist state policies against poverty.

In 1911 the Parliamentary Act was passed, by which the power of the House of Lords was curtailed, and instead the House of Commons became dominant in the British constitutional system. This meant that the cabinet of ministers was exclusively and fully responsible to parliament. Notably, King George V helped the government to get the law passed, because the House of Lords opposed the act, because of its implications that the balance of powers was directed towards the electorate and its representatives. The king created hundreds of peers in the House of Lords to overcome its negative majority. By that the primary function of the House of Commons changed into a controlling and legislative body of government.

The House of Lords remained an old institute, not at least because of the old representatives of the nobility. Although this institution was not really democratic, it would not be possible to reform it for more than 100 years. Since the House had little impact, there was little need for it. The House did not constitute a threat to the executive power<sup>4</sup>. Now, the monarchy faded into the background, while the cabinet of ministers was responsible for government, controlled by parliament and monitored by the electorate<sup>5</sup>. An active government was expected from the Cabinet.

## 2. *Defence of the Realm: the Executive Power Strengthened*

The outbreak of the First World War led to a change of the constitutional balance in the United Kingdom, with the executive branch acquiring unprecedented powers via the Defence of the Realm Act (DORA). This legislation, passed without significant parliamentary debate, marked a substantial, though temporary, shift from parliamentary sovereignty towards cabinet government. As Asquith was more of a committed chair than a dynamic leader, he was forced in 1915 to form a coalition government with the Conservative and Labour Party. Due to a lack of guidance and military defeats, David Lloyd George replaced Asquith as Prime Minister in the fall of 1916.

### *Special Powers to the Cabinet*

DORA, enacted on August 8, 1914, just four days after the declaration of war, functioned as an enabling act that allowed the government to rule by decree through so-called Orders in Council. This meant the executive could create new, law-like regulations without the lengthy process of parliamentary approval. DORA bestowed special powers to the Cabinet. The scope of DORA was vast and expanded as the war progressed. Initially aimed at military security, such as preventing espionage and securing ports, the powers were eventually used to regulate virtually every aspect of public life: from rationing and press censorship, to banning kite flying and whistling for taxis. A significant amendment also allowed the government to confiscate factories and land for

war production. DORA legalised, among other things, the trial of civilians by military courts, which constituted a break with traditional civil liberties.

In daily practice, the Cabinet preferred to use authoritative powers as less as possible. It favoured indirect powers. The reason was that the ministers were afraid that the use of DORA would alienate the people from the common cause. The Cabinet needed a favourable public opinion and the support of the people. Thus, there was a trend towards democracy as public opinion became more important, also because the constituency would determine the outcome of the elections.

Besides DORA, in 1914 all kinds of acts were passed, such as the Prize Court Act, the Postponement of Payments Act, the Military Service Acts, the Munitions of War Acts and other, most wartime related legislation. People did not always accept the rules, filed lawsuits or asked for compensation. Property or business owners filed lawsuits against the government, which suffered a number of defeats in the courts over the legality of regulations and orders it issued, such as to claim land and buildings. Organised labour challenged unreasonable rent or labour controls by a political activist approach and in this way were successful in achieving law reforms.

In reality people did not always comply to regulations and orders. For example, they broke the food control regulations and the drinking restrictions. They went on strike, they did not 'put that light out', or they deserted from the army. It is not clear to what extent this was the case. There is no research into this behaviour yet and it is probably of little use as many cases probably went unreported<sup>6</sup>.

In the face of the common enemy, government and citizens essentially worked together. It was not simply a top-down management by the government. Between government and national representatives of labour and capital, collaboration and negotiation took place. It was not only the military-industrial complex, but also the consumer-trade union complex that was in charge. Application of laws, such as DORA, was often done by local authorities, which allowed for a situational approach. In this way, government tried to deal more conveniently with dissenting opinions and opposition to its measures. For example, the government allowed patriotic militias to disrupt meetings of anti-war activists, instead of using DORA power to prohibit them.

#### *A War Cabinet*

The way in which the Cabinet worked during the First World War can be seen as marking the beginnings of modern government in Britain. The somewhat casual and relaxed way inherited from the eighteenth century proved to be inadequate in a world that was becoming increasingly faster due to communication by telegraph and telephone. In addition, such communication enabled central political decision-making<sup>7</sup>.

The government remained answerable to Parliament, as was shown by the Maurice debate in May 1918 when Lloyd George had to answer allegations that he had misled the House on several military issues. The discipline of balanced budgets lapsed. War expenses were covered by parliamentary votes of credit. By this development, the control

of expenditures by the Treasury became ineffective in the absence of detailed estimates. Only after the war Treasury control over the departments' expenditure was restored.

The Cabinet changed between 1914 and 1916, as the full Cabinet of over twenty ministers ceased to meet and gave way to a War Cabinet of between five and seven persons. The activities of the ministries of Munitions, Shipping and Food represented a significant move from a market economy towards a command economy. In 1916 the Cabinet Office was created as a secretariat for the meetings of the Cabinet and its committees. From then on, the Cabinet meetings were organised more systematically, with a planning, agenda and minutes<sup>8</sup>.

#### *The Monarchy Behind the Scenes*

Monarchism was an important cultural force for the British war effort and was a key element in the wartime creation of the idea of a specifically 'British' home front. The king and the royal family were seen as an important wartime symbol of 'home'. They contributed to home front cohesion through wartime work, including fundraising, visiting the wounded, and stimulating working-class satisfaction through royal visits to munitions factories, mines and shipbuilding industries.

The royal family was largely successful in dealing with the challenges that waging 'total war' presented for the monarchy. Monarchism was one of the 'unspoken assumptions' of the British war effort, as can be seen from the ubiquitous expression 'For King and Country'. This term was so omni-

E.P. 8.

## DEFENCE OF THE REALM.

### MINISTRY OF FOOD.

# BREACHES OF THE RATIONING ORDER

The undermentioned convictions have been recently obtained:—

Court	Date	Nature of Offence	Result
HENDON - -	29th Aug., 1918	Unlawfully obtaining and using ration books -	3 Months' Imprisonment
WEST HAM -	29th Aug., 1918	Being a retailer & failing to detach proper number of coupons	Fined £20
SMETHWICK -	22nd July, 1918	Obtaining meat in excess quantities - - -	Fined £50 & £5 5s. costs
OLD STREET -	4th Sept., 1918	Being a retailer selling to unregistered customer	Fined £72 & £5 5s. costs
OLD STREET -	4th Sept., 1918	Not detaching sufficient coupons for meat sold -	Fined £25 & £2 2s. costs
CHESTER-LE-STREET	4th Sept., 1918	Being a retailer returning number of registered customers in excess of counterfoils deposited - - -	Fined £50 & £3 5s. costs
HIGH WYCOMBE	7th Sept., 1918	Making false statement on application for and using Ration Books unlawfully - - - - -	Fined £40 & £6 4s. costs

Enforcement Branch, Local Authorities Division,  
**MINISTRY OF FOOD.**  
September, 1918.

Poster of the Defence of the Realm (DORA), Ministry of Food. Breaches of the Rationing Order, September 1918

present in official and popular war culture at the time, e.g. on recruitment posters, as to have become a cliché for later generations. The monarchy was to a large degree sacralised, even in the sense that the king was seen as the intermediation with God as the only giver of victory<sup>9</sup>.

In the wartime press the Britain's monarchy was presented as egalitarian and democratic, as it treated all subjects equally. The importance of the monarchy being seen not to discriminate on class grounds was a key wartime strategy upon which King George V constantly insisted and which proved immensely successful in bolstering support for the monarchy. Such royal efforts in the war to reach out for the support of the working classes were not only meant for a united front. By 1917 with the Russian revolutions, these efforts were also meant to address the risk of war weariness spilling over into revolution. Lloyd George's popularity and

charisma were a source of deep concern to the king who feared that the Prime Minister might have authoritarian tendencies.

Crown, Cabinet, Commons and constituency balanced and complemented each other. Already before the war, the king realised the shifting trend towards increased democracy and that this necessitated a more democratic style of monarchy, which would be seen as supportive of parliamentary government and interacting with all kind of people. He also anticipated the voting rights for a larger part of the male population and also for women. For this purpose, new honours were introduced so that more ordinary people could receive royal recognition, including the Military Medal in 1916 and the Order of the British Empire in 1917. In 1917 the royal dynasty was renamed Windsor. This invention of tradition masked the radical nature of what was effectively an attempt to reposition the monarchy, includ-

ing a departure from its German roots. In this way new relationships arose between the constitutional powers.

In the 1918 general elections, the party that gained the third highest number of votes was Sinn Féin, which campaigned for Irish independence. Sinn Féin publicly claimed to be the party embodying the legacy of the leaders of the Easter Rising in 1916, which was the first armed conflict since the Irish Rebellion of 1798. The leaders of the rising, who signed the Proclamation of the Irish Republic, were killed so brutally by the British army that their quest for independence gained support among the Irish population. The bloody War of Independence from 1919 till 1921 led to the establishment of the Irish Free State in 1922 as a dominion within the British Empire. The Anglo-Irish Treaty of 1921 divided the island, with the north, Ulster, remaining part of the United Kingdom. Full sovereignty followed with the Republic of Ireland Act in 1949.

### 3. *The Executive Power in the Interwar Period: A Return to 'Normalcy'?*

After the war, most people longed back for the pre-war society. They tried to reconstruct the liberal non-interventionist state with the free market. So the intensified wartime control was suspended for the traditional role of government. Nevertheless, people were also used to the interventionist approach<sup>10</sup>.

David Lloyd George's strategy in 1918 was to win the elections with the support of the Conservatives and a group of Liberals loyal to him and to defeat the Labour party. The elections of December 1918 introduced

universal suffrage for men over the age of twenty-one and for women over the age of thirty. In 1928 also women over the age of twenty-one would get the vote. The age limit for women provided for a gradual transition in the way that they could not dominate the majority of the electorate.

Lloyd George conformed to the new electorate and the political challenges. He promoted a program of social reform focused on housing, education and health that would outdo the Labour Party and show that the government would treat all classes equally. The aim was a 'a land fit for heroes to live in'. It was a statement of national unity, social reform and patriotism<sup>11</sup>.

The coalition government of Lloyd George won. He saw himself confronted with an overwhelming load of political issues, international ones such as the negotiations at Versailles and the menace of Bolshevism, but more pressing domestic ones such as demobilisation of troops, increasing costs of living, strikes, the implications of a wider franchise, the war of independence in Ireland.

The events in Russia in 1917, and the Spartacist uprising in Berlin from the 5<sup>th</sup> to 12<sup>th</sup> of January 1919, provided a warning. At the end of January 1919, Glasgow was confronted with Red Clydeside, the trade union movement around the banks of the River Clyde. The Clyde Workers' Committee issued a 'call to arms' for a forty-hour working week, included improved conditions for the workers. On 31 January, a massive rally took place in the city centre of Glasgow. The police tried to clear the way, which led to violence and a series of charges with batons. The Sheriff called for military aid, but when mainly Scottish and veteran troops arrived, violence was already extincted.

British industries faced growing international competition. Employers had to reduce their costs to compete, and tried to cut wages which provoked labour unrest. Instead of free trade, more attention was paid to internal affairs, especially the need of domestic consumption. In January 1918, a Consumers Council was created to advise the Ministry of Food. It developed a socialist policy of consumption. The experience of the war showed that the economy could be planned and regulated to create a greater sense of fairness.

### *Reforms After the War*

The period between the First and Second World War was marked by a fundamental tension in the exercise of executive power. Government started with the process of demobilization and the dismantling of the war state immediately following the armistice of November 1918. Instead of DORA came the Restoration of Pre-War Practices Act 1919. This act legally obligated employers to restore pre-war trade union practices that had been suspended during the war to speed up munitions production. A direct consequence was that thousands of women, who had filled vital industrial roles during the war, were dismissed from their jobs to make way for returning soldiers. Other war measures, such as food rationing, remained in place until 1921 due to persistent shortages, but the general trend was one of deregulation.

On the other hand, return to normalcy seemed impossible. The war had further normalized the idea that the state, and especially the executive power, could have

an active role in managing society and the economy. This interventionism left a lasting legacy, particularly in the form of the Emergency Powers Act 1920. Faced with post-war labour unrest, such as the Liverpool police strike in 1919, the government realized it needed a new instrument to maintain public order once DORA ceased to apply. The EPA granted the government permanent powers to declare a state of emergency in the event of serious disruptions to vital services, such as strikes in the mining industry or at the railways. It allowed the executive to act quickly via Orders in Council.

The Cabinet paid also attention to social reforms. The Education Act did instruct local authorities to provide schools for all ages. The housing programme was far from perfect, but it marked a major intervention. The public spending on healthcare, education and welfare remained at a higher level than before the war, driven by Prime Minister Lloyd George's promise of 'a land fit for heroes'. While implementation often fell short due to spending cuts, the responsibility of government for social security gradually expanded. The return to the Gold Standard in 1925 by Winston Churchill was a last attempt to revert to pre-war economic orthodoxy. However, the stock market crash in 1929 and the Great Depression thereafter made it clear that a purely *laissez-faire* approach was insufficient. This led to new forms of state intervention in the 1930s, such as the introduction of reciprocal, preferential tariff rates between the UK and its dominions, formalised after the 1932 Ottawa Conference. A step further away from the liberal free trade tradition.

The executive power in the UK during the interwar period balanced between the

nostalgia for the past with a free market and a limited state, and the desire for the interventionist approach that DORA had further supported. The Emergency Powers Act and subsequent economic measures demonstrated that a way was paved for the executive to expand further state involvement, which would make possible a welfare state after World War II.

*The Executive Power and the Fascist Challenge of the 1930s*

In the early 1930s the United Kingdom faced a fascist movement, led by Sir Oswald Mosley. This party claimed that fascism offered a more effective answer to the economic and social problems in society. The British executive power's initial response to this challenge was cautious. In the end specific legislative measures were taken to maintain public order, ultimately leading to proscription during the war.

Oswald Mosley, a former Member of Parliament for both the Conservatives and Labour, founded the New Party in 1931. In January 1932, after a visit to Benito Mussolini in Italy, he changed the name of the party into the British Union of Fascists (BUF). Inspired by the success of Mussolini in Italy, the BUF advocated for a centralised, authoritarian state and a planned economy to tackle the unemployment that arose following the Great Depression. They criticised the parliamentary system as ineffective and sluggish.

Mosley copied Mussolini's Squadristo by forming his own paramilitary force: the Blackshirts. This group was known for its violence. Fascists attempted to exploit

economic anxieties by blaming minorities, which led to a militant anti-Jewish campaign. The violence against Jews and political opponents did not fit into the existing British political culture. Clashes with anti-fascist leftwing groups occurred regularly. Initially, the BUF enjoyed some support, including from press magnate Lord Rothermere, and was estimated to have 50,000 members at its peak in 1934. A crucial turning point in public perception formed the Olympia Rally in 1934, when anti-fascist demonstrators were violently removed by the Blackshirts. The public outrage over this violence significantly reduced the BUF's support and positive press coverage.

The Battle of Cable Street on October 4, 1936 led to further denunciation of the BUF. On this day, Mosley was planning a march through East End of London, traditionally the district of the Jewish community. With a petition signed by 100,000 people, The Jewish People Council appealed to the Minister of the Interior to ban the march. As politicians did not succeed in banning the march, people of East End decided to defend themselves. The communist newspaper *Daily Worker* called on people to block the march. Also the Irish dock workers decided to help against the fascist intimidation. Mosley rallied his supporters at the Tower of London. They were accompanied by six thousand police officers, partly on horses, to clear the way.

As the route was blocked, Mosley led the march via Cable Street. In Cable Street the fascists encountered barricades, and boiling water and rotting fruit was thrown from the windows from the upper floors. After fighting broke out, the police withdrew and advised Mosley to do the same, which he

complied with. The anti-fascists considered this withdrawal as a victory, and parties were held in East End.

The British National Government led by Conservative Stanley Baldwin from 1935 till 1937 and thereafter by his successor Neville Chamberlain, was faced with the question of how to deal with a movement that was openly anti-democratic but attempted to position itself within the bounds of the law. The escalation of violence and the growing concern for public order, particularly following the events at Cable Street, forced the government into action. In 1936 parliament passed the Public Order Act, which gave the executive the power to regulate the route of public processions, or to ban them to prevent disorder. This law provided for the prohibition of paramilitary organisations, and banned the wearing of political uniforms in public spaces. The law was specifically aimed at BUF's Blackshirts. Their ability to dominate street politics, was significantly diminished by this legislation. After Cable Street, Mosley's party was not fancy anymore.

The executive power decided to prohibit the BUF definitively with the outbreak of the Second World War. The government feared that British fascists would act as a 'fifth column' of Nazi power and undermine the British war effort. In May 1940, Mosley and other leading BUF members were arrested and interned without trial under emergency law. The political movement had been effectively disabled. Thus, the executive power in the UK responded to the fascist challenge quite late, with legislative measures to maintain public order. When the war broke out, the BUF was eliminated as a potential internal security threat.

#### 4. *The Second World War: the Executive Power at its Zenith*

At the outbreak of war in September 1939, Neville Chamberlain formed the Chamberlain war ministry. As a consequence of the failed intervention in the Norwegian Campaign from April till June 1940, Chamberlain lost the confidence of Parliament. Winston Churchill succeeded him and formed a national coalition government that included all major parties, including Labour and Liberals.

During the Second World War, the executive power in the United Kingdom underwent a profound transformation, with the government allotted extraordinary powers to ensure a national war effort. This shift was characterised by the formation of a national unity government under Winston Churchill and the introduction of far-reaching legislation that deeply intervened in the daily lives of citizens.

The executive power was expanded by the Emergency Powers (Defence) Act in 1939, passed just before the declaration of war. On the basis of this act, the government had the authority to take almost any action deemed necessary or desirable for public safety, the defence of the realm, the maintenance of public order, and the efficient prosecution of the war through defence regulations.

This government was led by a small War Cabinet, like in the first World War, which had proven to be the most effective. The Churchill War Cabinet consisted of only five members to facilitate rapid decision-making. Only two members remained constant throughout the war: Churchill himself as Prime Minister and Minister of Defence, and Labour leader Clement Attlee as Depu-

ty Prime Minister and Lord Privy Seal, later Lord President of the Council. Other key figures in the Churchill wartime coalition from 1940 to 1945, such as Labour's 'Minister of Labour' Ernest Bevin and Foreign Secretary Anthony Eden, ensured broad political and public support.

In 1940, the Emergency Powers (Defence) Act was further extended, giving the government even greater control over all the nation's human and material resources, in such a way that it made possible a total warfare state. The executive power expanded its control over virtually every aspect of society, with traditional individual freedoms temporarily curtailed in the name of national survival. This included strict censorship and control over the flow of information through the Ministry of Information.

The difference with the First World War was the extent to which civilians were affected, not the extent of their commitment. Also in the first World War society transformed for the sake of winning the war, with total commitment of the population, such as economic mobilization with industry converted for mass production of weapons and ammunition, and population rationing. During the Second World War there was more of a drive for destruction, which was made possible by the state of the art at that time, for example aircraft, tanks and radio communications. The result was many more civilian casualties from bombing of cities and genocide.

Under the leadership of Bevin, the Cabinet efficiently organised the entire British workforce for the war effort, deploying millions of men and women into essential war industries, agriculture, and the armed forces. The government directed the econ-

omy through planning and subsidies, and even banned strikes to maintain production levels.

During the Second World War, the British executive power saw an unprecedented centralisation of authority, made possible by emergency legislation and supported by a national unity government. This drastic expansion of state power was widely accepted by the public and Parliament as a necessary measure to achieve victory. These powers enabled the executive to effectively coordinate the total warfare effort.

### *Sense of a Common Cause*

The Second World War created a unity in Great-Britain, and in a sense also in the British Empire. The accession of Winston Churchill to the British premiership in May 1940 meant that all emergency of government was put into the war effort. As a descendant of the combative John Churchill, 1<sup>st</sup> Duke of Marlborough, he wrote a book about his great-great-grandfather. Winston symbolized the old conservative tradition with a belief in freedom of choice and decisiveness. In his first speech as Prime Minister, Churchill made clear to the House of Commons that the goal of his government was 'V'; victory of the war<sup>12</sup>.

With his use of rhetoric, Churchill underlined the importance of a feeling of solidarity and belonging. He called for the cause of freedom and democracy, which across the Empire was answered with extraordinary acceptance and even enthusiasm for the war effort. The positive side of British imperialism, with its peacetime free press, civil rights, habeas corpus, cultivation of

élites, and vague promises of self-government, paid enormous dividends during the war. The Statute of Westminster in 1931 had provided for full autonomy of the Dominions, but the former colonies such as Australia, New Zealand and South Africa joined Britain at war, because they felt a bond of unity in this regard.

### *A People's War*

During the Battle of Britain in 1940, Sir Ivor Jennings wrote *The British Constitution*, in which he argued that government is formed by the majority in parliament, which in turn is chosen by general elections. According to him, public opinion is the most important deciding force in politics, so that the decisions of the Cabinet depend not so much on parliamentary support, as well as on the effect these may have on the public opinion<sup>13</sup>. After the World War, constituency government became even more important than parliamentary government. Ministerial responsibility transformed from parliamentary accountability to public exposure. As political force, the constituency became more important than Cabinet, Commons and Crown.

At the time many contemporaries felt that the scale and impact of the war changed the composition of the Empire. In 1942 the Governor of Uganda, Sir Charles Dundas, compared the war to the one in 1914-1918 and concluded that it would have «an even more rousing influence, chiefly political and social, and it will be sheer blindness not to foresee the logical consequences»<sup>14</sup>. The feeling that colonial politics needed a new approach, was also seeping through

the Colonial Office. Its people started to believe in the idea of government-sponsored 'development', which could result on the one hand in more economic efficiency and productivity, and on the other hand in improved living standards and reduced social and political unrest in the colonies. They hoped that this approach would show, especially to the United States, that their country was willing to respect people's right to self-determination<sup>15</sup>.

The World War II period is significant for the powers around ministerial responsibility in the UK, because it was to a significant extent a people's war. So the people with their voting rights partly determined the course of the war. They supported war monger Churchill, but when the war was successfully concluded, they disposed of him. During the war he was a very powerful Prime Minister, probably the most powerful in centuries, but he could only use that power to win the war. After that he had to give it up. It looks like J.R.R. Tolkien's *The Lord of the Rings*. It is not easy for a person to cope with such a transition, but this time Churchill did it relatively easily because of his successes in the war<sup>16</sup>.

### 5. *The Executive After World War II: Decolonization and Domestic Change*

The end of the war marked a swift return to parliamentary sovereignty. The 1945 elections resulted in a landslide victory for the Labour Party. Winston Churchill's success story was not strong enough to keep him in the office. Why not?

The insight of the philosopher Adam Smith (1723-1790) that the economy was a

market in which only supply and demand played a role, which was influential from the second half of the nineteenth century, proved to be inadequate for society. After the stock market crash of 1929 and the depression in the 1930s, John Maynard Keynes had demonstrated that government could have a positive role in stimulating the economy. As a result of the collective effort during the war, the attention of people and government had been shifted towards the need of a welfare state. After the war, there was overwhelming support for nationalisation, because a mixed economy and Keynesian economic policies were thought of as feasible for the future.

In 1940 Minister of Labour Bevin had asked economist William Beveridge (1879-1963) to become a civil servant for organising British manpower in wartime. In this position Beveridge was asked to chair a committee to survey existing social insurance and allied services, and to make recommendations. So in 1942 he presented the report *Social Insurance and Allied Services*, in which a system of insurances with a pay-as-you-earn scheme to combat poverty and sickness was pleaded for.

The report proposed that all people of working age should pay a weekly national insurance contribution. In return, benefits would be paid to people who were sick, unemployed, retired or widowed. The system would provide a minimum standard of living. The idea was that welfare institutions would increase the competitiveness of British industry, as it was not realistic to assume that individual employers could both maintain full employment as well as full demand for their products. He defined full employment as unemployment of no more than 3 percent, and saw it als the pivot of the

social welfare programme expressed in the report.

After the war, the Labour Prime Minister Clement Attlee used the executive's authority to address post-war poverty and social inequality. The Labour government implemented the recommendations of the Beveridge Report. Moreover, reacting to Adam Smith's conception of the market, the Labour government nationalized key industries such as the Bank of England, coal mines, railways, and utilities. It marked the official beginning of the national welfare state, such as establishing the National Health Service, a provision of health care for free. It meant a further expansion of the National Insurance Act passed in 1911. Also other social measures were taken such as the establishment of pension funds.

In comparison to the period before the Second World War, the executive power was significantly expanded. The Attlee administration decided to set in motion both the nationalisation of industry, as well as the decolonization, which in a way were also calculated interests. They nationalized industries so that the state's role became more influential on economy and society. For the main part, the attention of British politics shifted to the interior. It was a logical consequence of the war. The people were war-weary. Moreover, politicians had neglected internal affairs. Now, it was time to prioritize British citizens in the first place. Externally, the colonies became assertive and began demanding rights. The British people felt less bound to the colonies. Thus, the British empire came almost silently to a close. However, the social effects of ending the British empire, became visible by massive immigration and would have a long-lasting effect on society and politics.

*Times were a Different*

Globally, the post-war Labour government of Clement Attlee (1945–1951) and subsequent Conservative administrations, had to confront the reality of the diminishing Britain's power in the world. The United States and the Soviet Union emerged as new superpowers, and the anti-colonial stance of the US made the retention of colonies politically less viable. Strong nationalist movements demanding independence had emerged in many colonies, including India, Malaya, and Kenya. The British government lacked the military or economic power to retain these territories against their will.

The executive responded with a swift process of decolonization. India and Pakistan gained independence in summer 1947, followed quickly by Burma and Ceylon, now Sri Lanka, in early 1948. The Suez Crisis (1956) was a clear turning point. The Anglo-French invasion of Egypt was condemned by the US, demonstrating that Britain could no longer act as an independent world power without American support. This accelerated the withdrawal from most remaining colonial possessions in Africa and Asia in the following years.

While liquidating the British Raj – crown rule – the Cabinet came to common understanding about the approach to decolonization: «Withdrawal from India need not appear to be forced upon us by our weakness nor to be the first step in the dissolution of the Empire»<sup>17</sup>. Whatever the outcome, it would be presented to the public as the result of British policy. In this manner, the British people, and especially the executive power, would be demonstrating that it was in control. The Cabinet wanted to convey that the British people determined their own destiny.

The government would secure cooperation with moderate nationalists by transferring power before the intransigents took the initiative. For example, in Eastern and Central Africa, it seemed more prudent to settle with African liberation movements before war broke out between blacks and whites, or before the Africans would ask the Russians for help. Thus, influence would be maintained by transferring power as much as possible to moderate forces. British imperialism would be changed into cooperation.

The British executive ultimately succeeded in the transition from an imperial world power to a modern nation-state, in which the former dominions played a role within the framework of a common wealth. This transformation was shaped by the Cabinet, because the Crown in the sense of the monarch was impartial, parliament was partisan and voters could not see it. Strategy and positioning is something for ministers; civil servants could have ideas, but not lead. The number of people under British rule in the two decades after 1945 was reduced from 700 million people to 5 million, of which 3 million were concentrated in Hong Kong<sup>18</sup>. The British Empire was transformed in the Commonwealth; a voluntary partnership with the British monarch as symbolic head.

Simultaneously with the decline of the empire, the executive focused its attention on the domestic reconstruction. The fifties were an 'age of austerity' with continued rationing and high taxes necessary to stabilize the economy. A degree of political consensus between the Labour and Conservative parties ensured that the basic structures of the welfare state and the mixed economy endured for decades. During the Second World War Churchill was bursting with energy, but when he came back to the executive office

in the fifties he seemed another man, almost devoid of energy. The reason why was not only he meanwhile was ten years older. Politics had changed. Churchill told Walter Graebner in 1954 about his exhausting life as Prime Minister in peacetime: «We always knew exactly where we stood, and we had the power to act as we thought best. Now everything is different. There is so much patter, patter, patter, chatter, chatter, chatter, it's a wonder anything ever gets done»<sup>19</sup>.

Besides that, Churchill denied the social changes that the war had brought about in the country. The same applied to the colonies. However, whether it was blindness is doubtful. It seems he could not distance himself from the world in which he was raised. He had fought in India, Africa and elsewhere, and as a ruler had sought his pastime in the game of polo. He was a descendant of the noble family Marlborough, about which he had written a book. This kind of illustrious families had been important, but their role in society was now largely played out. As had become apparent after the war, he as a victor of World War II was even wipped out of office by the socialists. The old deference towards great men had almost disappeared. Also, the values that he himself valued so much, were not that relevant anymore. But his sense of serving the national interest undoubtedly won out over his illusions.

*Crises and Constraints: the Executive Power during the 1960s and 1970s*

The 1960s and 1970s were decades of profound political, economic, and social change in the United Kingdom. Against the back-

drop of decolonisation, economic turbulence, and shifting party politics, the nature and exercise of executive power – the authority of the Prime Minister and Cabinet – underwent significant crises. While the British constitution remained uncoded, the conventions and political realities of the time shaped a distinctive balance between the executive, parliament, and the public.

From 1957 Harold Macmillan formed a Conservative government, which emitted stability and authority. Yet by the mid-decade, the political mood shifted: Harold Wilson's Labour Government (1964–1970) sought to modernise Britain, emphasising science, technology, and social reform. The Wilson's administration aimed for centralising. He relied heavily on a small circle of advisers and used the Cabinet strategically rather than as a collective decision-making body. The executive expanded its role in economic planning, with the creation of bodies like the Department of Economic Affairs. In 1967 economic difficulties, including the balance of payments crisis and devaluation of the pound, revealed the limits of executive control over the economy. In this decade, the executive appeared confident and reformist, but its ambitions were often limited by the economic realities.

The 1970s were far more turbulent, and executive power was repeatedly tested. Edward Heath's Conservative Government (1970–1974) pursued radical economic reforms and took the UK into the European Economic Community in 1973. Yet industrial unrest, especially the miners' strikes, forced the executive into confrontation with powerful trade unions. The 1974 miners' strike led to the famous 'Three-Day Week' and an early general election, showing how organised labour could challenge executive authority.

The 1960s and 1970s revealed a paradox. Formally, the executive retained wide constitutional powers, including control over the legislative agenda and foreign policy. Practically, its authority was increasingly constrained by economic dependence and the assertiveness of trade unions. This period also saw growing role of public opinion.

Harold Wilson's short return (1974-1976) and, because of his early-stage Alzheimer's disease, his successor James Callaghan's premiership (1976-1979) were marked by fragile parliamentary majorities, forcing the executive to negotiate constantly with smaller parties. The Winter of Discontent (1978-79) showed the executive's inability to control wage demands and inflation, eroding public confidence.

From the First World War, the UK executive tried to hold on to centralised control, but by the late 1970s it was often on the defensive, hampered by economic crises, to which the population and the press wanted an answer. The shift from Wilson's early optimism to Callaghan's embattled final years illustrates how the executive power in the UK depends on the other state powers, organised interests and the socio-economic situation.

#### *Thatcherism: New Executive Leadership in the UK*

Margaret Thatcher's premiership (1979-1990) transformed the British executive by centralizing power, dismantling the post-war consensus, and introducing aggressive neoliberal reforms. She shifted the UK from state-led industry to a free-market

economy, privatizing major utilities, such as British Telecom, Gas, Steel, and curbing trade union power.

Paradoxically the move to economic internationalism was made possible by previous state investment, by the success of the state, not by its failure. Thatcher inherited, uniquely in modern British history, a nation self-sufficient in food, an exporter of wheat and meat. She also inherited a nation which was about to become, for the first time since 1939, a net exporter of energy. This epochal post-war transformation was barely registered in political discourse or the history books<sup>20</sup>.

The implications were extraordinary: the UK no longer needed to be a net exporter of manufactures. Furthermore, the devastations to the productive economy caused by government policy were only sustainable because the government inherited a newly comprehensive and, by historical British standards, generous welfare state created in the 1970s. There was an extensive safety net onto which many millions could and did fall. The official number of unemployed rose to more than 10 per cent and stayed at that level for years. The number of people on invalidity and sickness benefit doubled between 1980 and 1993<sup>21</sup>.

Thatcher found the organisation of the Cabinet office too bureaucratic. She was of the opinion that in the Cabinet and its committees too much issues were dealt with. Therefore, she started to take decisions in small groups of ministers. After her victory in the 1983 general election, she even more contributed to the demolition of the structure of the meetings of the Cabinet and its committees. So the power of the Prime Minister became more apparent. It was also visible in the way decision-making was

done: she liked to announce her decisions at the start of a meeting and then challenged her ministers to disagree<sup>22</sup>.

Both differences and similarities marked the varieties of neoliberalism promoted by Conservative and New Labour social policies between the late 1970s and the turn of the millennium. In its employment policies, Blair's government (1997-2007) retained Thatcher's disciplinarian stipulation that the unemployed 'actively' seek work or risk losing their benefits. New Labour pursued Thatcherite economic policy, because Blair's and subsequently Brown's governments (2007-2010) still placed considerable trust in free market forces to reduce unemployment. The socialists saw their policy as a third way between a free marketplace and a state-led economy, as they offered those searching for work support in the form of training and advice<sup>23</sup>.

The performance and extent of the executive power depended on economic and social conditions, and the party in power. From Thatcher on, efficiency was an important aspect of the policy of the executive. The Prime Minister developed into a dominant power, and the Crown, in the sense of the monarch, faded even more into the background.

#### 6. *Summary of Executive Power in the UK: 1914-1979*

The evolution of executive power in the United Kingdom from the First World War to the late 1970s reflects a tension between the state powers. While the UK's uncoded constitution preserved parliamentary sovereignty and the fusion of powers, the bal-

ance between Cabinet, Crown, Commons and constituency shifted in response to war, economic change, and social upheaval.

The First World War brought an expansion of executive authority. The Prime Minister and Cabinet centralised decision-making, controlling the economy, industry, and public life through emergency legislation such as the Defence of the Realm Act (DORA). Coalition governments under Asquith and later Lloyd George blurred party lines, with Lloyd George exercising a highly presidential style of leadership.

In the Interwar Period the executive power contracted somewhat, but its role remained elevated compared to pre-1914 norms. Governments faced economic instability. As a consequence, the Labour Party rose as a major political force and displaced as such the Liberal Party. In 1924 and 1929 the Labour Party formed a minority government under leadership of Ramsay MacDonald.

In 1929 the stock market crash in New York took place, followed by the Depression of the 1930's. From the beginnings of the 1930's an international threat of fascism occurred. Interestingly enough, this threat was mainly addressed nationally. In the UK the government intervened late, but effective. The international tensions increased and the approach of war strengthened the executive power.

To address the Second World War, a war-time coalition was made under the leadership of Winston Churchill. In this period the executive power reached its zenith; only such a destructive war could be its legitimization. At the same time the welfare state was shaped by Bevin, Beveridge and Attlee.

In the 1960s and 1970s centralisation and constraint characterized the executive

power. The Labour government of Harold Wilson, based on a strong majority, sought to modernise Britain. However, already his government was confronted with economic crises, limiting the executive's ambitions. Subsequent governments were confronted with industrial unrest, oil shocks, inflation, and weak parliamentary majorities. Trade unions functioned as powerful counterweights to the executive, which was politically weakened. This negative spiral was broken with the more assertive leadership style of the Thatcher era.

Concluding, wars and external threats tended to strengthen the power of the Prime Minister and Cabinet, while economic crises, minority governments, and organised social forces often weakened them. An external threat unites people. Then people need a strong leadership and it is granted by the voters and parliament. In weak economic times, voters and parliament are more powerful, because voters feel it immediately and parliament indirectly because members of parliament are blamed for it. So in the end, it is a play of four c's: Cabinet, Crown, Commons and constituency, or more precise: the executive power, being the Cabinet and its leader the Prime Minister, the independent and supervisory power, being the Crown, the legislative and controlling power, being the House of Parliament, and the legitimizing power, being the voters and citizen movements, such as the media and the unions.

In the relationship between the state powers, deference, meaning self-restraint for the common good and being respectful of institutions, plays a legitimising role<sup>24</sup>. Since World War II, deference with respect to Crown seemed only symbolic, because the Royal Family had almost no political

power anymore, and the Prime Minister replaced the monarch instead. The fear of George V that Lloyd George was too popular has come true in this respect. But more powerful are the constituencies, so the public opinion. However, for the functioning of the state powers, even the Crown, it is important that they respect each other.

From the First World War to the Thatcher era, the relationships between the state powers show how the executive power in the UK changed from Cabinet government, in which the Cabinet was accountable towards Parliament, towards a Cabinet government dominated by the Prime Minister, accountable towards Parliament and especially the constituencies. Besides the constituencies, the position of the Prime Minister developed as the most powerful state power, but even then the Prime Minister stands in a relationship to Parliament, constituencies and the Crown. His powers are not absolute, because his powers, which are interwoven with those of the Cabinet, can change.

- <sup>1</sup> C. Pennell, *The United Kingdom in 1914*, in H. Strachan (ed.), *The British Home Front and the First World War*, Cambridge, CUP, 2023, pp. 28-46, here p. 28.
- <sup>2</sup> Ivi, p. 31.
- <sup>3</sup> Quotation in ivi, p. 32.
- <sup>4</sup> Ch. Ballinger, *The House of Lords 1911-2011. A Century of Non-Reform*, Oxford, OUP, 2012, pp. 209-210.
- <sup>5</sup> D. Slijkerman, *Ministerial Responsibility as a Safety Valve for the Constitutional Powers in Great Britain from the Seventeenth Century Onwards*, in «Journal of Constitutional History», 31, 2016, pp. 223-249, here pp. 238-239.
- <sup>6</sup> G.R. Rubin, *The Defence of the Realm Act and Other Emergency Laws*, in Strachan (ed.), *The British Home Front and the First World War*, cit., pp. 78-94, here p. 91.
- <sup>7</sup> G. Peden, *The Growth of Cabinet Government*, in ivi, pp. 63-77, here p. 63.
- <sup>8</sup> Slijkerman, *Ministerial Responsibility*, cit., p. 238.
- <sup>9</sup> H. Jones, *The Monarchy*, in Strachan (ed.), *The British Home Front and the First World War*, cit., pp. 49-62, here p. 52.
- <sup>10</sup> A. Keil, *A Very British Dictatorship: The Defence of the Realm Act in Britain, 1914-1920*, in «First World War Studies», n. 14, 2023/1, pp. 51-70.
- <sup>11</sup> M. Daunton, *The United Kingdom in 1919*, in Strachan (ed.), *The British Home Front and the First World War*, cit., pp. 601-633, here p. 604.
- <sup>12</sup> K. Jeffery, *The Second World War*, in J. Brown e.a. (eds.), *The Oxford History of the British Empire: Volume IV: The Twentieth Century*, Oxford, OUP, 1999, pp. 306-328, here p. 307.
- <sup>13</sup> I. Jennings, *The British Constitution*, Cambridge, CUP, 1961<sup>4</sup>, p. 146.
- <sup>14</sup> Quotation in Jeffery, *The Second World War*, cit., p. 320.
- <sup>15</sup> Ivi, p. 325.
- <sup>16</sup> R. Jenkins, *Churchill*, London, Farrar Straus & Giroux, 2001, pp. 797-800, 825-826.
- <sup>17</sup> Quotation in W.M. Roger Louis, *The Dissolution of the British Empire*, in Brown, *The Oxford History*, cit., pp. 329-356, here p. 329.
- <sup>18</sup> Ivi, p. 330.
- <sup>19</sup> W. Graebner, *My Dear Mr. Churchill*, Boston, Houghton Mifflin, 1965, p. 19.
- <sup>20</sup> D. Edgerton, *What came between new liberalism and neoliberalism? Rethinking Keynesianism, the welfare state and social democracy*, in A. Davies, B. Jackson, F. Sutcliffe-Braithwaite (eds.), *The Neoliberal Age? Britain since the 1970s*, London, UCL Press, 2021, pp. 30-51, here p. 82.
- <sup>21</sup> Ivi, p. 46.
- <sup>22</sup> A. Seldon, *The Cabinet System*, in V. Bogdanor (ed.), *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford, OUP, 2005, pp. 97-137, 123-124.
- <sup>23</sup> B. Rieger, *British varieties of neoliberalism: unemployment policy from Thatcher to Blair*, in Davies etc., *The Neoliberal Age? Britain since the 1970s*, cit., pp. 112-132, here pp. 128-130.
- <sup>24</sup> C. Marshall, *Political Deference in a Democratic Age. British Politics and the Constitution from the Eighteenth Century to Brexit*, Cham, Springer, 2021, pp. 1-2.



# El diseño de un “Gobierno fuerte” en la España de entreguerras

IGNACIO FERNÁNDEZ SARASOLA

## 1. *El pluripartidismo excesivo y la debilidad del Ejecutivo*

En 1877, el escritor italiano Edmundo de Amicis visitó España. Interesándose por la situación política del país, preguntó a un contertulio por los partidos políticos existentes. La enumeración alcanzó la treintena de fuerzas políticas, en su mayoría escisiones personalistas nacidas de rencillas y disputas por el liderazgo. Amicis quedó absolutamente horrorizado<sup>1</sup>.

No era para menos. Desde la Revolución Gloriosa de 1868, España había vivido una incesante fragmentación de los partidos políticos que a la postre afectaría a la gobernabilidad de la nación. En términos normativos, la posibilidad de derribar a los Gobiernos se había consolidado a través de la constitucionalización, por vez primera en nuestra historia, de la moción de censura, que quedaba en manos de ambas cámaras (art. 53 de la Constitución de 1869) en un claro ejemplo de bicameralismo perfecto.

Aunque el voto de censura había empezado a plantearse en el Trienio Liberal<sup>2</sup>, y sobre todo desde el Estatuto Real de 1834<sup>3</sup>, hasta ese momento había operado exclusivamente a través de prácticas políticas y en los Reglamentos parlamentarios (desde 1847), que la ley fundamental de 1869 se encargó al fin de constitucionalizar, algo excepcional en los sistemas parlamentarios europeos de ese momento.

En realidad, la inclusión de la moción de censura en el articulado constitucional no supuso un cambio práctico; de hecho, bajo esa ley fundamental no se empleó en ninguna ocasión para derribar al Ejecutivo, utilizándose en su lugar la espuria vía de plantear una proposición no de ley declarando rota la relación fiduciaria entre ejecutivo y legislativo<sup>4</sup>. Lo que suponía que el Gobierno dependía de la doble confianza del Rey, que lo nombraba, y del Parlamento, de quien dependía su continuidad.

Este sistema de confianza negativa acabó por comprometer a la figura del nuevo monarca de la dinastía Saboya, Amadeo I,

que había reemplazado a Isabel II de Borbón. Monarca bienintencionado, acabó por abdicar ante un panorama al que se veía incapaz de enfrentarse, con los partidos en continua liza, un Parlamento atomizado, y un Gobierno en continua reconstrucción por esas mismas razones:

Dos años largos ha —proclamaba el pesaroso monarca el 10 de febrero de 1873— que ciño la corona de España, y la España vive en constante lucha, viendo cada día más lejana la era de paz y de ventura que tan ardientemente anhelo. Si fuesen extranjeros los enemigos de sus dichas, entonces, al frente de esos soldados, tan valientes como sufridos, sería el primero en combatirlos; pero todos los que con la espada, con la pluma, con la palabra agravan y perpetúan los males de la nación, son españoles. Todos invocan el dulce nombre de la patria, todos pelean y se agitan por su bien, y entre el fragor del combate, entre el confuso, atronador y contradictorio clamor de los partidos, entre tantas y tan opuestas manifestaciones de la opinión pública, es imposible atinar cuál es la verdadera, y más imposible todavía hallar el remedio para tamaños males<sup>5</sup>.

La proclamación de la Primera República española el mismo día de la abdicación de Amadeo I de Saboya tampoco sirvió para mejorar la gobernabilidad nacional, evidenciando que el monarca saliente no había sido quien la había obstaculizado. El republicanismo se fragmentó rápidamente en discrepancias internas, no sólo basadas en su mayor o menor permeabilidad hacia el intervencionismo estatal (que dividía a los federales entre socialistas e individualistas), sino también en el modo en que debía abordarse el punto nuclear de su ideario, a saber, la estructuración territorial del poder. En este punto discreparon los federales benevolentes y los intransigentes, partidarios los primeros de construir el Estado federal a partir del poder ya establecido, e inclinados los segundos a edificarlo sin

contar con él<sup>6</sup>. A esta división ideológica habría que añadir la que distanciaba a los republicanos federales de centro y los de izquierda: aquéllos, partidarios de formar el Estado federal de arriba abajo, y éstos, de seguir el orden inverso<sup>7</sup>. Las revueltas cantonales orquestadas entre julio de 1873 y enero de 1874 por los federales intransigentes<sup>8</sup> —y que Pi i Margall interpretó como una consecuencia de su caída del Gobierno<sup>9</sup> — supusieron una progresiva fractura en el seno del grupo federal<sup>10</sup>. A la postre, la atomización de los partidos en corrientes irreconciliables seguía siendo la tónica del país.

De resultas de todo lo anterior, la sucesión de Gobiernos en España desde la Revolución Gloriosa resultó una constante: entre 1868 y la instauración de la Primera República (1873) ocuparon el cargo nada menos que catorce presidentes. Y entre la Primera República y la Restauración (1876), lo hicieron nueve. Así pues, en menos de una década España contó con veinticuatro gabinetes distintos. Una inestabilidad imposible de mantener.

## 2. *El bipartidismo al servicio de la gobernabilidad*

La difícil gobernabilidad del país trató de superarse reduciendo el pluralismo político, con la mirada puesta en el ejemplo de Inglaterra. Si en el siglo XVIII Albión había sido un referente para la Ilustración española, sobre todo por la idea de equilibrio constitucional que habían difundido sus comentaristas (particularmente Montesquieu, Blackstone y De Lolme, los más conocidos en España), en el último tercio

del XIX se veía en su bipartidismo una pieza clave de esa *balanced constitution*, digno de imitarse.

El problema residió en que en España el bipartidismo no fue el resultado de un proceso histórico, sino un artificio que intentó obtenerse obligando a las diversas formaciones políticas a unificarse bajo una misma bandera, e ilegalizando aquéllas que reusasen a hacerlo. Pero, además, el bipartidismo en España se ligó a otro ardid: imponer un turno de partidos que pusiese fin a la lucha constante por el poder y a las constantes crisis gubernamentales.

La primera idea de bipartidismo turnante surgió del marqués de Miraflores ante el desmembramiento que se produjo a mediados del XIX en el seno de los dos grandes partidos que habían surgido desde 1834, el progresista y el conservador<sup>11</sup>. A su parecer, era necesario recomponerlos, aglutinando las distintas facciones en que se habían fragmentado<sup>12</sup> y, una vez hecho esto, debía imponerse un turno pacífico entre ellos, de modo que la reina, actuando como fuerza moderadora, los fuese llamando sucesivamente a encabezar el Gobierno<sup>13</sup>.

Más allá de este planteamiento teórico, el primer intento de instaurar el turnismo tuvo lugar durante el reinado de Amadeo I, e impulsado por el propio monarca para lidiar (a la postre infructuosamente) con la excesiva atomización de partidos políticos. El monarca intentó aglutinar las fuerzas en torno a un partido liberal y otro conservador que se alternasen en el poder mediante un control electoral<sup>14</sup>. En este sentido, el monarca parecía cumplir las expectativas que algunos estadistas habían puesto en él, ya que, según narraba Pi i Margall, Amadeo I había sido llamado al Trono de España precisamente para que "se sobrepusiera

a los partidos y dominara las facciones"<sup>15</sup>. Sin embargo, el turno de partidos estaba condenado a un estrepitoso fracaso, debido al dominio de las fuerzas revolucionarias, por más que Amadeo I trató de construir como contrapeso un partido conservador y de llamarlo al poder.

Tampoco contó con el beneplácito de los actores políticos. Por ejemplo, el demócrata Nicolás María Rivero se mostraba contrario al artificio, apelando a la formación natural de los partidos y a su sucesión en el poder no sujeta a las veleidades regias sino a las contingencias y a la voluntad social:

¿Acaso se forman los partidos políticos a gusto y voluntad de algunos hombres, por eminentes que sean? ¿Se forma un partido conservador con los elementos que pueda asignarle esta o aquella eminencia? [...] No. Los partidos son grandes organismos que existen por necesidades políticas, por necesidades sociales, por intereses sociales y políticos, por principios, por preocupaciones, por errores, porque estos últimos son también un elemento necesario de la sociedad, y en vano se formará ningún partido con elementos ficticios, aunque lo quieran los hombres más eminentes del mundo, y en vano éstos se opondrán a su formación cuando los elementos sociales traigan consigo un nuevo organismo político al seno de la sociedad<sup>16</sup>.

Apesar de estas reticencias, tras el fracaso de la Primera República, la Restauración, materializada sustancialmente a través de la Constitución conservadora de 1876, logró implantar el bicameralismo turnante. Las premisas de este sistema se formalizaron en un presunto pacto entre Cánovas y Sagasta, el Pacto de El Pardo (1885), cuya existencia real resulta más que dudosa, por lo que es plausible que en realidad se negociasen sin luz y taquígrafos<sup>17</sup>. Sus bases — o las establecidas por los dos referidos líderes sin formalidad alguna — pivotaban

en torno a tres grandes pilares: en primer lugar, el bipartidismo, de modo que el turno operaba sólo respecto de los partidos dinásticos (Conservador y Liberal); en segundo lugar, la comunión ideológica de ambos partidos en unas bases consideradas sustanciales del Régimen, como la Monarquía o el respeto a la Constitución de 1876; en tercer lugar, el relevo y alternancia en el poder, confirmando dinamismo al Gobierno. Tal relevo suponía, a su vez, una serie de reglas no escritas: que ninguno de los partidos se perpetuaría en el poder (para lo cual se contaba con el instituto de la disolución en manos del Monarca como poder moderador, y además con el obstruccionismo parlamentario), y el falseamiento electoral, que permitía que el partido que obtuviese el decreto de disolución siempre lograra una amplia mayoría en el Parlamento, quedando el otro partido turnante con la oposición mayoritaria (mediante un pacto previo sobre la composición de las Cámaras) y admitiendo una mínima representación de partidos no dinásticos con cierta implantación. En cuarto y último lugar, el sistema de turno exigía una cierta continuidad en la política que desarrollasen los dos partidos cuando accediesen al poder. A tales efectos, el partido gobernante comunicaba previamente a la oposición mayoritaria sus líneas programáticas, y esta última se comprometía a un comportamiento leal, de modo que el nuevo partido gobernante adquiriría el compromiso de respetar la sustancia de la obra legislativa del partido relevado<sup>18</sup>.

Se establecía así un sistema que, con altibajos, se mantendría hasta 1923, momento en que se instauró la dictadura de Primo de Rivera.

### 3. *El falseamiento electoral como base del Gobierno fuerte*

El turno de partidos sólo podía lograrse falseando el régimen electoral, de modo que resultase vencedor en los nuevos comicios la formación política a la que le tocara en ese momento gobernar. Al final, la victoria estaba en manos de aquellos sujetos que decidía el Gobierno —que transmitía instrucciones ad hoc a las autoridades locales a través del Gobernador Civil— favoreciendo a unos u otros caciques locales ad libitum. Éste es, pues, el primer elemento característico del reforzamiento del ejecutivo en la España finisecular: su ilegal intervención en el proceso electoral, convirtiéndolo en una entelequia.

Es cierto, sin embargo, que la universalización del sufragio que trajo consigo la ley de 1890 introdujo algunos matices no exentos de interés. Aun cuando no se alteraron sustancialmente los resultados finales (seguía obteniendo la victoria el partido a quien le correspondía el turno), al menos hubo diferencias en el comportamiento electoral. Por una parte, los caciques locales dispusieron de mayor peso bajo aquel sufragio universal, disminuyendo comparativamente la influencia ejercida directamente por el Gobierno en el proceso electivo<sup>19</sup>. Por otra parte, los medios para lograr el triunfo en las elecciones fueron diferentes, propiciando la formación de alianzas entre partidos diversos como medio para compensar la imprevisibilidad del voto<sup>20</sup>. Aun así, sólo en las grandes ciudades las elecciones operadas bajo la Ley de 1890 reflejaron en términos generales la voluntad libre de los electores. En el resto de localidades plasmaron sobre todo lo que podría denominarse como un voto “mediatizado”,

en el que las relaciones clientelares, la actitud deferencial respecto a ciertas capas sociales pudientes, o el deseo de acceder a los designios de las autoridades locales, determinaron el sentido del voto<sup>21</sup>.

Los mecanismos fraudulentos resultaban diversos y operaban a varios niveles. Por una parte, el modelo centralizado del Estado permitía que, a través de la administración desconcentrada, el Gobierno tuviese presencia en las provincias. Los Gobernadores Civiles eran escogidos entre los propios caciques de cada territorio, y una vez designados ejercían un control sobre los alcaldes, lo que les permitía imponer los deseos electorales del Ejecutivo central<sup>22</sup>. En un segundo nivel se hallaba el control que la administración del Estado tenía también sobre la justicia local, lo que propiciaba que los jueces mirasen para otro lado ante las infracciones electorales, siendo la manipulación del censo una de las preferidas<sup>23</sup>. En un tercer escalafón se encontraba el control ejercido sobre las mesas electorales, que se obtenía sustancialmente falsificando la elección de los interventores que habían de fiscalizar la legalidad del proceso de votación<sup>24</sup>.

Siendo estos los medios más recurrentes para falsificar las elecciones, no por ello dejaron de emplearse otros complementarios que resultaban tan retorcidos como variados: suplantar la identidad de los candidatos no oficiales, utilizar sicarios para desanimar de ejercer el derecho de voto, cambiar repentinamente los locales electorales, convocar el voto en sedes disuasorias (como un hospital de enfermos epidémicos, un establo o incluso el tejado de un edificio), permitir el voto cumulativo, recuentos fraudulentos de papeletas, rotura de las urnas en las que se preveían resulta-

dos desfavorables, detenciones arbitrarias de ciudadanos para que no pudiesen votar... Los empleados públicos, por su parte, iban a menudo a votar acompañados de sus superiores jerárquicos, con el voto que les habían impuesto estos ya preparado para ser introducido en la urna<sup>25</sup>.

Así pues, puede decirse que en la España de finales del XIX – y así se mantendría en el período de entreguerras hasta la dictadura de Primo de Rivera y luego la II República – el Gobierno fuerte se obtuvo merced a la implantación de un sistema partidista falseado que se sustentaba en un descarado y vergonzoso fraude electoral continuado.

#### 4. *La idea de un sistema parlamentario espurio*

La entelequia de un sistema parlamentario basado en ese turno no dejó a indiferente a los tratadistas tanto nacionales como extranjeros. Así, Adhémar Esmein definía el turno español como una apariencia de régimen parlamentario<sup>26</sup>, en tanto que Maurice Hauriou veía en el caciquismo la característica más significativa del sistema de partidos español<sup>27</sup>. Por su parte, Max Weber diría que el parlamentarismo español se basaba en "elecciones fabricadas desde arriba"<sup>28</sup>.

En el ámbito interno las críticas resultaban mucho más aceradas, al sufrir sus autores en sus propias carnes ese viciado sistema político. Aunque, como señalaba el Adolfo Posada, "en España [...] fue discutido el régimen parlamentario, pero se discutía, más que el régimen en sí, su defectuosa aplicación"<sup>29</sup>. El debate se centraba, por tanto, en reflejar el abismo alarmante que

existía entre el parlamentarismo teórico y el llevado a la práctica en nuestra nación. El primero era, obviamente, el formulado a partir de una abstracción de los elementos capitales del *cabinet system* británico, tal cual se habían forjado paulatinamente desde el siglo XVIII, alcanzando su mayor desarrollo tras la *Reform Act* de 1832. Ciertamente es que los publicistas españoles titubeaban a la hora de identificar esos aspectos capitales, porque no llegaba a entenderse cabalmente la "Constitución de Inglaterra"; un mal que venía heredado de la Ilustración, cuando ni Jovellanos, ni Ibáñez de la Rentería, ni siquiera el Duque de Almodóvar, lo llegaron a asimilar. En esta misma confusión, en 1886 Figueroa y Torres parecía equiparar el sistema parlamentario con un gobierno de asamblea<sup>30</sup>, en tanto que en 1916, Eloorrieta y Artaza lo definía más bien como un gobierno de gabinete en la que quizás sea la mejor y más clara sistematización del modelo de gobierno británico de cuantas se elaboraron en España durante la Restauración<sup>31</sup>: presencia de un gabinete políticamente homogéneo que, si bien dependía orgánicamente del Parlamento al requerir de su confianza (que la asamblea podía negar a través de la moción de censura), funcionalmente se hallaba estrechamente vinculado a él, codirigiendo la política estatal, a la que permanecía ajeno el Jefe del Estado, que, no obstante, podía disolver la asamblea cuando fuese necesario apelar a la "opinión pública".

Nada de esto se reflejaba verdaderamente en España, a decir de muchos de los tratadistas de finales del XIX. Así, Valentí Almirall consideraba que aquellas características representaban tan solo la cara "aparente" del parlamentarismo, basada en formalismos científicos que en nada

se asemejaban a la cara "real", fruto de las prácticas viciadas<sup>32</sup>; en tanto que Silvela se refería a ese mismo binomio diferenciando entre el Estado de Derecho que prescribían las normas, y el Estado de hecho que las deformaba en la práctica<sup>33</sup>. Pero fue Joaquín Costa quien llevó esta reflexión a sus últimas consecuencias, al considerar que la desviación práctica respecto del parlamentarismo teórico había convertido el vicio en una forma de gobierno propia: "eso que llamamos desviaciones y corruptelas constituyen el régimen y son la misma regla"<sup>34</sup>. De ahí el significativo título de su obra: *Oligarquía y caciquismo como la forma actual del gobierno en España*. En una línea muy semejante, el criminólogo Rafael Salillas afirmaba que "lo que se llama nuestra patología es nuestra fisiología"<sup>35</sup>.

Si el núcleo del sistema parlamentario residía en la existencia de un Gobierno políticamente responsable ante el Parlamento, este entramado se descomponía en España merced a una puesta en práctica absolutamente perversa. El problema se hallaba ante todo en la base, esto es, en la elección de los representantes. De ahí que el tema del sufragio resultase capital, ya que suponía la fórmula para erradicar esos vicios y propiciar un auténtico sistema parlamentario, eliminando de este modo el dominio del Ejecutivo sobre el Parlamento. Sólo con un sufragio auténtico se podía acabar con el turno artificial y su compañero de fatigas, el caciquismo.

Que estos eran los elementos que pervertían el parlamentarismo español era algo consensuado por los pensadores políticos críticos con la Restauración. Así, Valentí Almirall afirmaba que en España aquel sistema estaba sumergido en el caciquismo y asentado sobre unos partidos políticos sin

base popular<sup>36</sup>. Gumersindo de Azcárate, por su parte, haría un descarnado relato de esa realidad política: el sistema parlamentario estaba lastrado en su basamento, debido al fraude electoral. Convocadas unas elecciones, el Gobierno controlaba los comicios y lograba un Parlamento con una mayoría afín<sup>37</sup>. De este modo, a diferencia de cuanto era propio en un sistema parlamentario, no era el Gobierno el que nacía de la voluntad parlamentaria (a través de la investidura), sino al revés: el Parlamento era el hijo del Ejecutivo, dando lugar a un "Gobierno de partido"<sup>38</sup>. Libre de toda atadura, con unas Cortes dóciles hechas a su imagen y semejanza, el Ejecutivo extendía su radio de acción a todos los frentes. El resultado era la formación de lo que Azcárate denominada como "elemento neutro" o "cuarto estado", integrado por una masa de potenciales electores a los que las falsedades del sistema habían desmotivado para participar en los comicios<sup>39</sup>.

A estas críticas al sistema parlamentario español no se hallaba ni mucho menos ajeno Adolfo Posada, discípulo de Gumersindo de Azcárate y uno de los más brillantes juristas de la España finisecular. Con la particularidad de que él lo cuestionaba en sus dos perspectivas: la práctica (que redundaría en la defensa de un sufragio auténticamente representativo de la voluntad popular), pero también la teórica (lo que daría lugar a la necesidad de contar con una representación corporativa). Para Posada, el caciquismo español —marcadamente localista, a diferencia de lo que sucedía en otras nacionalidades— obligaba a cuestionarse la existencia misma de la representación política, en la que obviamente el parlamentarismo tenía su esencia<sup>40</sup>. Dirigidas por los "políticos de oficio", las pugnas electora-

les se convertirían en una mera "lucha de caciques" y de "falsificaciones"<sup>41</sup>. De este modo, para Posada el modo de superar los vicios del parlamentarismo español consistía en sustituir también la teoría misma del sistema parlamentario: había que cambiar el sentido de las elecciones, de modo que, en vez de basarse sólo en una representatividad política y general, lo hiciesen también en una representatividad especial y corporativa que integraría una segunda cámara. La sociedad se estructuraba en diversos grupos —asociaciones, sindicatos, entidades académicas— y era preciso que estos tuviesen presencia en un Parlamento orgánico. Haciendo gala de su organicismo krausista, para Posada la presencia de una segunda cámara corporativa que complementase a la cámara política era una de las vías con las que el sistema parlamentario español lograría superar su endémico falseamiento.

##### 5. *Los estertores de turnismo y la etapa de los Gobiernos de concentración*

La muerte de Cánovas (1897) supuso un duro golpe para el turno de partidos, al fallecer precisamente su artífice intelectual. No obstante, hasta la Dictadura de Primo de Rivera, María Cristina de Borbón y sobre todo Alfonso XIII trataron de mantener vivo el turnismo con nuevos protagonistas. Maura y Canalejas parecían ser llamados a convertirse en los sucesores naturales, respectivamente, de Cánovas y Sagasta, pero el sistema se hallaba en sus estertores. En buena medida, la crisis del turnismo derivaba de la descomposición de los grandes partidos, fraccionados en particularismos

de índole personal, pero también respondió a la implantación creciente de las fuerzas de izquierdas, en especial del republicanismismo y del socialismo. Desde la vertiente teórica, también esta crisis estuvo motivada por nuevas ideas acerca de los partidos; ideas que, aun construidas sobre la base del turno, acababan por minarlo.

Paradigma de este cambio de concepción de los partidos son los conservadores Silvela y Maura. Defensores ambos del turnismo, añadieron nuevos caracteres a los partidos que, en realidad, acababan por hacerlos incompatibles con él. En concreto, trataron de hallar una comunión entre los partidos y la opinión pública, patrocinando una "Revolución desde arriba" encaminada a garantizar una mayor limpieza en el proceso electoral. Al socavar el caciquismo y la falsedad electoral, se enervaba uno de los presupuestos sobre los que se asentaba el artificio del turno. Pero no era el único: a pesar de que ambos estadistas preferían la formación de dos grandes partidos, no rechazaban la existencia de otros minoritarios que representasen corrientes de opinión diversas, aunque, eso sí, siempre que respetasen la legalidad común. De este modo, el bipartidismo necesario para el turno también acabaría por resentirse.

A igual que Cánovas, Silvela veía en el Monarca un elemento clave del turnismo. Ante la endeblez del cuerpo electoral<sup>42</sup> – por su inactividad – el rey se convertía en el auténtico motor político estatal, al decidir mediante la disolución del Parlamento cuándo un partido tenía que ser sustituido por otro<sup>43</sup>. Ahora bien, el partido gobernante no podía solicitar al rey en cualquier ocasión que disolviera las Cámaras: debía hacerlo sólo cuando no se encontrase ya en condiciones de realizar su política, y requi-

riese una nueva mayoría o un relevo en el poder para recomponer sus fuerzas desde la oposición<sup>44</sup>.

De este modo, a través de la disolución, el monarca daría oportunidad a que los dos partidos nacionales se sucediesen en el Gobierno según los resultados de las elecciones. El monarca seguía siendo un factor decisivo, ya que determinaba si disolver o no las cámaras, pero, al menos, con la limpieza electoral no era él quien decidía qué partido iba a ser llamado al nuevo Ejecutivo, sino que esta decisión la adoptaba el pueblo.

Las líneas maestras trazadas por Silvela fueron desarrolladas por Maura, su inmediato sucesor. También Maura tomaba como punto de partida el turnismo y la existencia de dos grandes partidos<sup>45</sup>, basados en una unión sincera de principios programáticos y en la común aceptación por ambos de una legalidad mínima, formada por el respeto a la Constitución de 1876<sup>46</sup>. La ideología se convertía en el nexo de unión de cada uno de los partidos, de modo que el turno supusiese una sucesión de principios de gobierno y no una mera alternancia de gobernantes, tal y como había proclamado también Germán Gamazo, en cuyas filas se había iniciado políticamente Maura: "Quiero ver el turno de las ideas – había señalado en su día Gamazo – en vez de la sucesión de partidos que carecen de fuerza en el país y son monstruos de inmensa cabeza, tronco escuálido y extremidades sin enlace con la nación"<sup>47</sup>.

De ahí que bajo el Gobierno largo (1907) de Maura se aprobara una reforma electoral que incluía medidas destinadas a movilizar a la masa pasiva (voto obligatorio, art. 2) y a desterrar el caciquismo (eliminación de los candidatos cuneros, sin relación con el distrito – art. 24 –, separación de las



*El rey Alfonso XIII impone la Gran Cruz del Mérito Militar al Mariscal Petain, Toledo, el 5 de febrero de 1926. Asiste al acto el presidente del Directorio, Miguel Primo de Rivera*

autoridades gubernativas y municipales de la Administración electoral...)⁴⁸.

Con estas ideas, el estadista mallorquín logró movilizar a un gran número de partidarios, que formarían el denominado "maurismo"⁴⁹ y que, junto con su idea de "Revolución desde arriba", en ocasiones se ha querido ver no tanto como un preludio de los partidos de masas, como un paso previo al caudillismo que culminaría con la Dictadura de Primo de Rivera⁵⁰. En todo caso, Maura logró convertirse en uno de los primeros líderes políticos capaces de aglutinar a un grupo de seguidores importantes y, con ello, hacer que estos acólitos fueran conscientes de la importancia que tenían

en el partido que dejaba, así, de ser un mero club privado de notables⁵¹.

Como ya se ha señalado, la depuración del proceso electoral se compatibilizaba mal con el turno de partidos. Sin embargo, Maura seguía creyendo en la utilidad de éste. Siguiendo la estela de Cánovas y Silvela, consideraba que el rey era una pieza clave. Se trataba de un monarca suprapartidista⁵², no sujeto a las demandas de los partidos y que actuaba como "cabeza" del sistema, siendo los partidos sus "brazos"⁵³. El rey participaba activamente en la política arbitrando el sistema⁵⁴ y disolviendo el Parlamento para llamar al cuerpo electoral a elegir a un nuevo partido, aunque sólo de-

bía hacerlo, en principio, cuando existiese un conflicto entre las Cortes y el Gobierno<sup>55</sup>. De este modo, la disolución dejaba de verse en términos exclusivamente partidistas. Durante los gobiernos de Cánovas se había acudido en ocasiones a la disolución de las Cortes aun cuando el Gabinete tenía mayoría parlamentaria, en un intento de reconstruir disidencias de partido o de darle la alternativa a otro partido turnante. Ahora, Maura criticaba esta posibilidad. Si el Gobierno contaba con mayoría parlamentaria no había razón objetiva para promover la disolución de las Cortes, sólo admisible en el caso de conflicto entre los dos órganos políticos. Con ello, defendía no sólo la limpieza electoral, sino la pureza del sistema parlamentario, basado en la idea de confianza parlamentaria:

El rey deposita su confianza no en quien quiere; es decir, la puede depositar un día en quien quiera, pero no puede permanecer la confianza sino en quien la obtenga del Parlamento, y desde el momento en que el Presidente del Consejo representa la confianza de las fuerzas preponderantes en el Parlamento, tiene que mantenerse fiel a esa representación [...] El Presidente del Consejo ahí (señalando al banco azul), es la Corona; en Palacio es el Parlamento<sup>56</sup>.

En definitiva, las teorías expuestas supusieron flexibilizar el artificio del turno mediante la introducción, ante todo, de un factor corrector de primer orden: la conexión de los partidos con el pueblo, paso previo a la idea de partidos de masas. La eliminación del caciquismo se convertía entonces en el presupuesto para tal objetivo, aunque con ello, como ya se ha insistido, se minaba uno de las bases en las que se asentaba el sistema de turnos tal cual lo había diseñado Cánovas.

A pesar de que Maura y Silvela aborrecían las coaliciones, como también lo hi-

cieran Cánovas y Sagasta, no les quedó más remedio que convivir con ellas. Una nueva realidad que se iría imponiendo, poco a poco, tras la desaparición de los dos artífices del turnismo de la Restauración. El sistema de turnos fue desintegrándose paulatinamente como consecuencia de la aparición de un pluralismo político que eliminaba uno de sus presupuestos esenciales: el bipartidismo.

La proliferación de nuevos partidos, que empieza a hacerse evidente con la entrada del nuevo siglo, se debió a una doble circunstancia<sup>57</sup>. Por una parte, al desmembramiento de los dos grandes partidos dinásticos —conservador y liberal— como consecuencia de la aparición de numerosas facciones internas, fruto de la incapacidad por consolidar un liderazgo tras la desaparición, respectivamente, de Cánovas (1897) y de Sagasta (1903). El partido conservador ya había conocido una disidencia interna incluso durante la vida de Cánovas; disidencia personalizada, como ya se ha visto, por Silvela. Ahora bien, tras la muerte del estadista malagueño esta fragmentación se acrecentó, de modo que, entre 1913 y 1917 se aprecia la existencia de tres grupos internos liderados respectivamente por Dato, de la Cierva y Maura. El panorama en el partido liberal fue todavía menos halagüeño. Por esas mismas fechas se hallaba fragmentado en diversos grupos dirigidos por el Conde de Romanones, García Prieto, Alba, Gasset, Alcalá Zamora y el Conde de Sagasta<sup>58</sup>. Esta descomposición de los partidos dinásticos era una consecuencia inevitable de su configuración como partidos de notables contruidos artificialmente en torno a un líder dotado de una especial legitimidad carismática, en vez de construirse sobre la base de un programa y un amplio apoyo social.

La segunda causa que condujo al pluripartidismo fue el crecimiento de partidos no dinásticos. El turno había permitido una mínima presencia simbólica de algunos de estos partidos en el Parlamento, sin embargo, desde 1900 el arraigo de los partidos no dinásticos se acrecentó. En parte, las reformas propuestas por Maura para garantizar unos comicios no trucados surtieron ciertos efectos, hasta el punto de que en las elecciones de 1903 el Gobierno conservador perdía por vez primera el feudo de Madrid a favor de los republicanos<sup>59</sup>; pero a ello hay que añadir el incremento de los distritos propios—en lugar de los mostrencos—es decir, distritos con un candidato arraigado no dependiente de la voluntad gubernamental. Los partidos no dinásticos—republicanos, socialistas y regionalistas—contribuyeron también a deshacer el maltrecho sistema de turnos a través de coaliciones sin vínculos ideológicos definidos—como el Bloque de Izquierdas que se unió bajo el lema “Maura no” tras el intento de Maura de aprobar una legislación antiterrorista que la Conjunción republicano-socialista vio como un atentado contra el socialismo—y ejerciendo en el Parlamento una política obstucionista facilitada por los instrumentos que el Reglamento del Congreso de 1847 ponía en sus manos.

Herido de muerte el bipartidismo, el resto de elementos del turno no sufrieron mejor destino. Así, las reglas del juego entre conservadores y liberales también se vieron afectadas, en parte debido a la presencia de nuevos partidos, ya que el Partido Liberal trató de granjearse el apoyo de los partidos de izquierda, con el consiguiente rechazo del Partido Conservador. El acercamiento de los Liberales a los Republicanos, que el Conde de Romanones describió en

términos físicos, como resultado de una lógica “atracción molecular”<sup>60</sup> suponía para los conservadores una connivencia con el extremismo que vulneraba las bases de turno pacífico. De hecho, Maura vio este apoyo a los partidos del Bloque de Izquierdas—que se le habían opuesto con tenacidad—una traición que hacía del Partido Liberal un elemento no idóneo para el turno.

A la par, el monarca, que había desempeñado un papel crucial en el turno a través del poder moderador, vio incrementadas sus funciones activas, al tener que decidir entre una pluralidad de opciones representadas por los diversos líderes que, además, carecían a menudo de un sólido respaldo parlamentario. Las continuas “crisis orientales” (nombre con el que se conocían los cambios de Gobierno, al ser resultas por el Monarca, es decir, en el Palacio de Oriente) acabaron por imputarse a malas decisiones del rey. Además, el propio Alfonso XIII fue poco partidario del turno<sup>61</sup>, e incluso mostró desde sus primeros momentos del reinado una clara tendencia a asumir personalmente el ejercicio del poder<sup>62</sup>.

Ante esta tesitura urgía hallar sustitutos o remiendos al agonizante turnismo. Las soluciones respondían en realidad más al pragmatismo que a una ideología precisa sobre el sistema de partidos. En un primer momento, se trató de sostener a toda costa el turno; así lo intentaron primero Silvela y Moret, luego Maura y Canalejas y, finalmente, como última tentativa, Dato y Romanones. Todos estos intentos fracasaron por diversas razones: la insuficiente personalidad política de Silvela o el asesinato de Canalejas cuando se aproximaba al turno con Maura<sup>63</sup>. Pero, ante todo, fueron los factores de desintegración de los partidos dinásticos y el crecimiento de los partidos

no dinásticos los que convirtieron en fútil tal intento.

Siendo imposible mantener el turno de partidos se buscaron otras alternativas entre 1900 y 1923. La primera opción, cuando los partidos dinásticos comenzaron a desintegrarse, consistió en intentar mantener la ficción del turno, pero combinándola con una especie de "turno entre facciones". Puesto que los partidos Liberal y Conservador se hallaban desgajados en diversos sectores internos, no se requería ya sólo una alternancia entre ambos partidos, sino que ésta debía acompañarse de un turno dentro de cada partido entre sus diversos líderes. A medida que éstos iban concitando fuerzas parlamentarias, el rey se veía obligado a reemplazar el Gobierno por otro que, perteneciendo al mismo partido dinástico, representaba una facción distinta<sup>64</sup>. La disolución parlamentaria, por tanto, se desvirtuó aún más, y pasó a convertirse en un instrumento del que disponía activamente el rey para resolver las discrepancias internas de los partidos<sup>65</sup>: así, la empleó para apoyar a Villaverde frente a Maura, a Canalejas frente a Moret o a Romanones ante García Prieto<sup>66</sup>.

Ante la inestabilidad que el "turno entre facciones" traía consigo, entre 1917 y 1919 se intentó sustituirla por la formación de "Gobiernos de concentración" o "Gobiernos nacionales", esto es, Ejecutivos de coalición de diversa amplitud política. El primer intento, surgido a partir al amparo de las Juntas de Defensa en 1917, lo fue también de renovación, al dar cabida a aquellas tendencias políticas que habían estado apartadas del poder. Así, bajo la presidencia de García Prieto, se reunieron demócratas, romanonistas, regionalistas, mauristas y ciervistas. Una difícil combinación, que el Conde de Romanones calificó como un "en-

gendro político", en el que cada ministro se consideraba autónomo y era imposible establecer directrices<sup>67</sup>. Tras el fracaso de este gobierno de concentración, el propio Conde de Romanones sugirió al Monarca en 1918 la formación de lo que se denominaría un "Gobierno nacional"<sup>68</sup>, en la que, bajo la presidencia de Maura, se daba entrada a los líderes de todas las fuerzas políticas importantes del momento, tanto conservadoras como liberales, regionalistas, y de izquierdas. En 1921, el propio Maura volvería a intentar un Gobierno nacional, aunque más reducido y sin contar con todas las personalidades relevantes de cada partido. En todo caso, la experiencia de los Gobiernos de concentración y nacionales suponía técnicamente un intento de absorción del turno mediante la creación de Gabinetes en el que confluyesen todas las fuerzas políticas.

Fracasados los gobiernos de coalición y nacionales, también entre 1917 y 1919 se trataron de formar meros "gobiernos de facción", integrados por miembros de una tendencia concreta. Así lo fueron los breves Gobiernos del Conde de Romanones (diciembre 1918-abril 1919) y el Gabinete de Maura, compuesto por mauristas y ciervistas (abril-julio 1919). Una vuelta, pues, al primer ensayo, en el que cada facción se iba alternando en el Gobierno, imponiendo su mayoría no sólo frente a los partidos contrarios, sino incluso frente a las otras facciones de su mismo partido.

Finalmente, entre 1919 y 1923 se intentó llegar a una solución intermedia, resultado de combinar el turno con los gobiernos de concentración. De este modo, pretendió establecerse un "turno entre coaliciones". Se trataba de una alternancia en el poder no ya entre fuerzas homogéneas — como había sucedido con Cánovas y Sagasta — sino en-

tre coaliciones de partidos, con una ideología común prendida con hilos. Bajo esta premisa se fueron turnando Gobiernos de concentración en los que, al contrario de lo sucedido en las primeras experiencias, no se daba entrada a todos los partidos, sino a las distintas facciones de cada uno de ellos. Se sucedieron, así, diversos Gabinetes de concentración conservadora bajo las presidencias de Sánchez de Toca (1919), Eduardo Dato (1920), Allendesalazar (1921) y Sánchez Guerra (1922), este último tras un interludio de Gobierno nacional de Maura (1921). Los liberales se hallaban en un alto grado de fragmentación (romanonistas, garciapreitistas, albistas, gassetistas y zamoristas)<sup>69</sup>, pero ello no impidió que, en 1922, García Prieto formase un Gabinete de concentración liberal que reemplazaba en el poder al Gobierno de Sánchez Guerra. Se volvía, así, a inaugurar una suerte de mal-trecho turnismo, que, sin embargo, se vería liquidado, finalmente, por la Dictadura de Primo de Rivera.

#### 6. *Un ejecutivo fuerte pero fragmentado: el proyecto constitucional de 1929*

El 13 de septiembre de 1923, Miguel Primo de Rivera instauró una dictadura que trataba de capitalizar la desafección existente hacia la Restauración, especialmente representada por el regeneracionismo. Como medida inmediata, el militar suspendía – que no derogaba – la Constitución de 1876: la suya pretendía ser una dictadura de talante liberal, si es que ambos conceptos podían de algún modo conciliarse entre sí.

Tras cuatro años de sequía parlamentaria, en los que las Cortes dejaron de operar,

el militar decidió al fin encaminarse hacia lo que él consideraba una “evolución” de la dictadura hacia la normalidad<sup>70</sup>. Con tal fin, y aconsejado por Antonio Maura<sup>71</sup>, a través del Real Decreto de 12 de septiembre de 1927 convocó una Asamblea Nacional<sup>72</sup> integrada por entre 325 y 375 miembros<sup>73</sup> mayores de veinticinco años, cualquiera que fuera su género<sup>74</sup>, y pertenecientes a cinco categorías que garantizasen una representación orgánica: representantes municipales y provinciales; de la Unión Patriótica; del Estado; por derecho propio (en atención a su cargo, como era el caso de ciertos militares, altos cargos o arzobispos); y de la cultura, producción, trabajo y comercio.

La Asamblea Nacional actuaría “dirigida y encauzada por el Gobierno”, y con un cometido puramente consultivo. En el plazo de tres años debía presentar al Gobierno una legislación general y, a fin de facilitar esta tarea, se organizó internamente en dieciocho secciones integradas por once asambleístas cada una, siendo la primera la encargada del “Proyecto de leyes constituyentes”. Asumiendo el papel reformador que Primo de Rivera le había conferido, la Asamblea Nacional apuntó en su sesión inaugural la esencia de los cambios constitucionales que debía afrontar España: la inclusión del “elemento social y corporativo” en el sufragio, la disminución de los eternos debates parlamentarios, y el modo de abordar las relaciones entre legislativo y ejecutivo, garantizando a este último una amplia libertad de acción, sin perjuicio de que fuese fiscalizada por el Parlamento<sup>75</sup>. Todo parecía apuntar a una misma dirección que acabó convirtiéndose en la principal obsesión del órgano: dejar atrás el sistema parlamentario de gobierno –total

o parcialmente—, auténtico chivo expiatorio de los males de la Restauración.

La Sección Primera, encargada de elaborar el proyecto constitucional, era de mayoría maurista, y desarrolló su trabajo a lo largo dos años, desplegado en ochenta y dos sesiones, de las cuales las veintidós últimas se centraron en la redacción del cuerpo de leyes constitucionales que debían acompañar al proyecto constitucional: las del Consejo del Reino, de las Cortes del Reino, del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial y de Orden Público<sup>76</sup>.

El núcleo de este corpus normativo fue denominado como "Anteproyecto de Constitución de la Monarquía española"; anteproyecto, por cuanto se creía que el texto se sometería posteriormente a la deliberación de unas futuras Cortes, aunque la voluntad del dictador era, en realidad, sujetarlo sólo a un plebiscito.

Para los miembros de la Sección, los defectos del parlamentarismo derivaban de dos frentes: la deficiente división de poderes y el dominio del Parlamento sobre el Ejecutivo, obstaculizando su acción<sup>77</sup>. Estos males trataron de erradicarse desde su misma raíz a través de cambios conceptuales. Para recortar la superioridad del Parlamento, empezó por negarse la soberanía de la nación, convirtiendo al Estado en único soberano. La proclamación de la soberanía estatal espantó fuera de la Asamblea Nacional Consultiva a buena parte del liberalismo<sup>78</sup>, pero en realidad no resultaba tan llamativa, si se tiene presente que algunos de los más significativos tratados de Derecho Político ya venían predicándolo — por influencia del Derecho Público germano — desde finales del XIX: tal es el caso, por ejemplo, de Adolfo Posada<sup>79</sup> y Santamaría de Paredes<sup>80</sup>, e incluso se afirmaba en los principios infor-

madores de la Unión Patriótica<sup>81</sup>. Reubicada la soberanía, el siguiente escollo consistía en reformular el otro gran concepto del liberalismo: la división de poderes. Habiéndose proclamado la soberanía estatal, ya no tenía sentido siquiera hablar de división de poderes: en realidad sólo existía un poder único, en manos del Estado-soberano, y lo que se dividían, como apuntaba Víctor Pradera, eran las funciones a cuyo través aquél se manifestaba<sup>82</sup>.

Fijado este extremo, la negación del parlamentarismo entrañaba separar las funciones, y coordinarlas. De este modo, al tiempo que se les reconocería personalidad propia, se lograría que armonizasen su actividad<sup>83</sup>: división y concierto, según había descrito el dictador<sup>84</sup>. Estas ideas evidenciaban la simpatía por el sistema presidencialista. Si ya durante la Primera República la forma de gobierno adoptada por Estados Unidos había alcanzado notable predicamento, en esta nueva etapa lograría un nuevo aval, merced en parte a la difusión del libro de Muñoz Casillas *Los poderes del Estado*, en el que señalaba que una de las notas más destacadas de aquella forma de gobierno era la estabilidad del Ejecutivo<sup>85</sup>. Ahora bien, los miembros de la Sección Primera entendieron mal —de forma consciente o inconsciente— el funcionamiento del sistema presidencialista, que en el proyecto se convirtió en simple autoritarismo<sup>86</sup>. Algo no muy distinto a la interpretación que del presidencialismo hizo Francesc Cambó<sup>87</sup>, quien llegaba a concebirlo como una separación tal entre poderes que ni siquiera admitía la fiscalización parlamentaria de la acción gubernamental<sup>88</sup>.

Precisamente la querencia por reforzar el Ejecutivo<sup>89</sup> fue lo que movió a los miembros de la Sección a coquetear con el presi-

dencialismo. No obstante, existía un grave inconveniente a la hora de compatibilizar el presidencialismo con el respeto a la monarquía que los miembros de la Sección querían preservar. No le faltaba la razón a Luis Araquistain cuando advertía que monarquía y presidencialismo eran términos antitéticos e irreconciliables<sup>90</sup> y dentro de la propia Sección primera García Oviedo apuntó que el régimen presidencial bajo una forma monárquica conducía al absolutismo<sup>91</sup>.

La diferente opinión que existía en el seno de la Sección Primera de la Asamblea Nacional Consultiva a la hora de valorar si el sistema parlamentario era en sí mismo deficiente, o sólo lo había sido su aplicación, justifica las distintas posturas a la hora de definir la forma de gobierno que debía incluir el proyecto constitucional. La monarquía era el único punto de coincidencia, además impuesto por el propio Primo de Rivera, que había afirmado que España debía ser una Monarquía Constitucional y hereditaria<sup>92</sup>. El problema se hallaba, pues, en determinar el alcance del adjetivo "constitucional", ya que la naturaleza "hereditaria" representaba una tautología.

La interpretación de lo que debía ser una Monarquía "constitucional" siguió tres modelos. El primero consideraba que el anteproyecto debía en este punto ser lo más fiel posible a la regulación de la Corona en la Constitución de 1876<sup>93</sup>, de modo que seguía apostando por el parlamentarismo, con las correcciones necesarias para evitar que se corrompiera, como había sucedido durante la Restauración. Una segunda perspectiva – representada ante todo por Ramiro de Maeztu – abogaba por fortalecer más la figura del Rey, buscando soluciones institucionales autoritarias. Finalmente,

un tercer grupo, de sesgo tradicionalista, acudió a las fuentes doctrinales del conservadorismo español – como Donoso Cortés, Vázquez de Mella y Jaime Balmes – para apostar por una Monarquía fuerte, arraigada en las Leyes Fundamentales, y asistida por consejos y Cortes limitadas en sus funciones, especialmente en las legislativas y fiscalizadoras<sup>94</sup>. En este último grupo, Pradera prefería llamar a esta Monarquía como "representativa"<sup>95</sup>.

Los más desafectos al parlamentarismo apostaron además por eliminar el bicameralismo y sustituir el Senado por un órgano distinto ligado al poder ejecutivo: el Consejo del Reino. El mismo nombre del órgano delataba que se trataría de un ente consultivo que asistiría al monarca en el ejercicio de funciones relevantes lo que traía consigo dos beneficios: por una parte, preservaba la inviolabilidad regia, al compartir sus decisiones con un cuerpo asesor; por otra, alejaba al rey de la influencia de órganos políticos con los que antaño había compartido su poder: el Gobierno y las Cortes<sup>96</sup>.

Esta segunda alternativa fue la que finalmente pasó al anteproyecto. El nexo entre el Consejo del Reino y el monarca resultaba tan estrecho que se regulaban conjuntamente en el mismo título constitucional. Al mismo tiempo, se lo separaba de los restantes órganos, ya que los consejeros no podían ser ministros, diputados o, en general, ejercer cargo civil, militar o judicial alguno. El órgano estaba integrado por treinta y seis miembros de dos categorías distintas: de carácter permanente y temporales. A su vez, la mitad de los primeros lo serían por designación regia, y la otra mitad por derecho propio.

Las funciones del Consejo acabarían apuntado más allá de las meramente con-

sultivas. Goicoechea fijó con claridad esta naturaleza compleja del Consejo: "para el asesoramiento del rey, en el ejercicio de sus prerrogativas constitucionales, existirá a su lado, como órgano representativo, consultivo y jurisdiccional, un Consejo del Reino"<sup>97</sup>. En realidad, el Consejo del Reino era mucho más que un mero asesor del rey. El Gobierno también debía oírlo en asuntos relativos a la Corona, tales como los llamamientos sucesorios o la designación del regente temporal (que, por tanto, requería consulta tanto del rey como del Gobierno). Hasta aquí podría decirse que esta consulta parecía coherente, toda vez que afectaba directamente al Monarca. Pero lo más llamativo es que el Gobierno también tuviera que solicitar la asistencia del Consejo del Reino para cometidos puramente de dirección política, tanto exterior (declaración de guerra y paz, ratificación de tratados y decisiones sobre asuntos graves que afectasen a las relaciones internacionales) como interior (ejercicio de facultades extraordinarias previstas en la Ley de Orden Público o disolución de entidades territoriales). Igual que sucedía con el rey, también el Gobierno podía requerir el parecer del Consejo del Reino para los asuntos que considerase conveniente consultarle.

De todo lo anterior resulta evidente que el Consejo del Reino era, junto con el rey, el motor principal del Anteproyecto de 1929. Si el carácter unificador del monarca le había permitido históricamente participar en las distintas funciones del Estado, ahora era el Consejo del Reino quien se apropiaba de esa intervención *ómnibus locis*. En todo caso, la composición del órgano dependía, al menos en su mitad, de la voluntad regia, lo que garantizaba que esas potestades tan amplias que se le habían conferido no colli-

sionarían con la voluntad de la Corona que, a la postre, se convertía así en el centro político.

Ya se ha mencionado que parte de las funciones del rey aparecían reguladas en el título que compartía con el Consejo del Reino. Otra parte de ellas se referían en la regulación del Poder Ejecutivo, compartiendo espacio, en este caso, con las previsiones sobre el Gobierno. Puede decirse que ambos títulos constitucionales estaban concebidos de forma diametralmente opuesta: el título V ("Del Rey del Consejo del Reino") contenía sólo una sucinta referencia a las competencias del rey, de modo que parte de ellas se daban a conocer indirectamente, a través de los cometidos que se asignaba al Consejo del Reino; el título VII ("Del Poder Ejecutivo") contenía sin embargo una redacción exhaustiva de las atribuciones del rey, al punto que los cometidos del Gobierno se deducían de ellas. Dicho de otro modo: si el Consejo del Reino se había diseñado como un órgano clave, el Gobierno no era más que un apéndice del monarca.

Las extensísimas competencias presuntamente ejecutivas del rey constituían en realidad cometidos de función de gobierno. En el ámbito interior dirigía la Administración del Estado y el Gobierno, conservaba el orden público interior, disponía de poder reglamentario no sólo para ejecutar las leyes, sino para regular materias no reservadas a la ley, ejercía el mando supremo de las fuerzas armadas y confería los empleos civiles y militares, honores y distinciones. Por supuesto, ejercía competencias atribuidas tradicionalmente a la Corona, como el indulto, pero también alguna que antaño había correspondido a las Cortes, como expedir cartas de naturaleza. En el ámbito exterior atendía a la seguridad del Estado, di-

regía las relaciones diplomáticas y ratificaba los tratados internacionales (si no requerían intervención de Cortes) y declaraba la guerra y paz (dando cuenta a las Cortes). A todas estas exorbitantes competencias se añadían las que, con carácter extraordinario, podía ejercer conforme a la Ley de Orden Público.

El Gobierno aparecía como un órgano que complementaba la actividad regia. Aparte del refrendo de los ministros para garantizar la inviolabilidad regia, el Consejo de Ministros debía intervenir en la convocatoria, disolución, suspensión o clausura de las Cortes, en los nombramientos de altas autoridades, en los expedientes de naturalización e indulto, en los conflictos graves de orden público, en los conflictos interdepartamentales y en la aprobación de reglamentos generales, proyectos de ley y proyecto de presupuestos generales del Estado. En ocasiones, estas funciones parecen claramente solaparse con las del monarca, pero la dogmática subyacente al anteproyecto permite deducir que la decisión efectiva de tales cometidos se hallaba en manos del rey, siendo el Gobierno un órgano de apoyo.

El antiparlamentarismo y la pulsión presidencialista que —siquiera en espíritu— pervivió en el Anteproyecto de Constitución explican también el abismo que se impuso entre el Gobierno y el Parlamento. Entre la mayoría de los miembros de la Sección existía una auténtica obsesión por evitar que el Ejecutivo dependiese de la asamblea, tanto en su formación como en su caída.

Para el primer aspecto, finalmente se optó por una solución no traumática: sería competencia del rey, pero oyendo al Consejo del Reino, es decir, contando con el apoyo de un órgano al que no se le presumía

partidismo y, así, se cumplía con el objetivo que reflejó claramente José María Pemán: apartar al Gobierno de los vaivenes políticos<sup>98</sup>. Y no sólo el Presidente debía contar con la voluntad regia, sino también los ministros, que debía aprobar el monarca a propuesta del jefe del Ejecutivo.

La dependencia del Gobierno respecto del monarca, y la rotura de ataduras con el Parlamento<sup>99</sup>, explica también tanto la incompatibilidad de cargos como la negación en el Anteproyecto de la posibilidad de que este exigiese responsabilidad política; una responsabilidad que Goicoechea llegó a definir como “el mayor de los males del régimen parlamentario”, sin cuya extirpación nada podía lograrse<sup>100</sup>, considerando que la auténtica responsabilidad política era la que exigía el electorado a través de la no reelección<sup>101</sup>. Pemán llegaba incluso a advertir que tal responsabilidad era contraria a un sistema jurídico como el español<sup>102</sup>. Estas posturas tan extremas tuvieron una versión más moderada en el caso de Víctor Pradera y Gabriel Maura que, aunque contrarios a la responsabilidad política, deseaban que se concediese al Parlamento al menos fiscalización de la acción del Ejecutivo<sup>103</sup>, hablando el segundo incluso de ruegos, preguntas e interpelaciones<sup>104</sup>.

Como contrapunto, sólo García Oviedo, Crehuet, Cortezo y Puyuelo apostaron por mantener la responsabilidad política, firmes en su idea de mantener los elementos esenciales del sistema parlamentario<sup>105</sup>.

Finalmente, triunfó la opción que representaban Pradera y Maura, a saber: sí al control parlamentario<sup>106</sup>, pero no a la responsabilidad política, o al menos sólo a una versión muy atenuada. Es cierto que el anteproyecto constitucional era en otros aspectos muy ambiguo al tratar la respon-

sabilidad ministerial. Establecía que los ministros serían individualmente responsables por sus propios actos, y colectivamente por las resoluciones adoptadas en Consejo de Ministros (art. 74), sin aclarar a qué tipo de responsabilidad se estaba refiriendo, de modo que podía pensarse que, aunque no se admitiese la responsabilidad política individual, sí se permitía al menos la colectiva. Sin embargo, no habría sido fácil que, de haberse puesto en práctica el anteproyecto, se pudiera haber implantado tal posibilidad. Bien es cierto que, según la redacción constitucional, podría exigirse esa responsabilidad colectiva cuando constasen “abusos, errores o negligencias”, actuaciones todas ellas tan abstractas que podrían haber abierto el camino a la responsabilidad política<sup>107</sup>. Sin embargo, la responsabilidad por tales actos se desligaba de cualquier relación fiduciaria, ya que los diputados sólo podían denunciarlos al rey, a través del Consejo del Reino, siendo el Monarca el que decidía en última instancia, al ser él quien tenía la potestad absoluta para destituir a los ministros.

Con tal procedimiento se ratificaba el poder central que rey y Consejo del Reino ejercían en el sistema diseñado en 1929. Descartada la responsabilidad política –al menos en los términos amplios en los que se había venido admitiendo por las prácticas políticas desde el Estatuto Real–, lo lógico habría sido optar por una responsabilidad penal<sup>108</sup> que, en ausencia de Senado<sup>109</sup>, fuese enjuiciada por el Tribunal Supremo, tal y como proponían Víctor Pradera, dentro de la Sección Primera<sup>110</sup>, y Zancada, fuera del órgano<sup>111</sup>. Sin embargo, incluso en esta alternativa – a la postre descartada para dejar manos libres al rey y su Consejo – minimizaba el papel de las Cor-

tes, ya que su principal valedor, Pradera, negaba al Parlamento incluso la acusación de los ministros.

### 7. *La Segunda República y el Gobierno de un parlamentarismo racionalizado*

La caída de la dictadura de Primo de Rivera, y de la propia Monarquía a raíz de las elecciones locales del 12 de abril de 1931, daría paso a la Segunda República y, con ella, a una nueva interpretación del poder ejecutivo.

La solución autoritaria de Primo de Rivera para superar el parlamentarismo contó con el rechazo del sector progresista. Aquella no era la vía para erradicar las corruptelas de la Restauración. Ya en 1929, el notario Antonio Vázquez Campo advirtió que la solución debía buscarse acudiendo al Derecho comparado: a las Constituciones europeas (Alemania, Prusia, Checoslovaquia, Finlandia, Austria, Noruega, Irlanda, Bélgica, Dinamarca, Suecia, Polonia, Suiza, Estonia, Yugoslavia o Unión Soviética) e Iberoamericanas (México, Cuba, Polonia, Chile, Perú, Uruguay)<sup>112</sup>. A tales efectos conviene advertir que desde finales del XIX habían aparecido en castellano diversas compilaciones de las Constituciones del mundo: hay ediciones en 1863, 1865, 1870, 1872, 1881, 1882, 1884, 1886 y 1888. Con el cambio de siglo, el constitucionalismo de entreguerras también contó con mucha atención entre los iuspublicistas, lo que dio lugar a nuevas recopilaciones en 1927 y 1929.

Precisamente el constitucionalismo de entreguerras fue el que sirvió como principal referente para los cambios que la

Asamblea constituyente de la II República implantó en la configuración del poder ejecutivo español. Adolfo Posada había advertido que éste debía ser el modelo de referencia, y que había servido para consolidar las democracias no sólo europeas, sino también iberoamericanas<sup>113</sup>. Esto justificó la traducción de la compilación de "nuevas Constituciones del mundo", con estudio preliminar de Mirkine-Guetzevitch (convertido en un referente para los juristas españoles), y que incluía las de Alemania, Baviera, Prusia, Austria, Checoslovaquia, Dantzig, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, México, Polonia, Rumanía, Rusia, Turquía, Uruguay, el Vaticano y Yugoslavia<sup>114</sup>. El éxito de la obra fue evidente: en ese mismo año vería la luz una segunda edición.

El hábito de leer con fruición las Constituciones foráneas fue relatado con sarcasmo por Julio Camba, a la sazón corresponsal de Cortes para la agencia de prensa estadounidense King Features Syndicate. El objetivo de tales lecturas era formar "una Constitución a la que no le falta ninguno de los adelantos modernos. Algo así como si dijéramos una Constitución con figidario y calefacción central". Publicada la obra de Pérez Serrano y González Posada, recordaba Camba, pronto los diputados agotaron sus ejemplares "y se abismaron en su lectura con [...] arrobamiento [...]. ¡Había que oírles luego en el Congreso hablar de Finlandia y de Letonia, de Yugoslavia y de Checoslovaquia como si hablaran de la cabecera del Rastro o de la rambla de Canaletas"<sup>115</sup>.

Fruto de este interés por el constitucionalismo extranjero de entreguerras es la confección por Adolfo Posada de un proyecto constitucional que pretendía instaurar un parlamentarismo racionalizado,

positivizando la forma de gobierno y eliminando los vicios que el asturiano había cuestionado en muchas de sus obras. El Gobierno estaba integrado por el Jefe del Estado y el Consejo de Ministros. El primero ejercía ante todo un poder moderador, a pesar de que Posada eludía un término que no le agradaba, por su repudio hacia el liberalismo doctrinario<sup>116</sup>: sancionaba las leyes, convocaba y suspendía las Cortes, disolvía el Congreso de los Diputados (no el Senado, cuya composición no estrictamente política evitaba su disolución) y elegía al presidente del Consejo de Ministros y a los ministros. En este último punto, la base XXIX se dedicaba específicamente a regular las relaciones entre las Cortes y el Gobierno, aclarando que "el Consejo de Ministros se constituirá de modo que represente el sentir de la mayoría del Congreso de los Diputados", afianzando así la relación fiduciaria entre los dos órganos. A fin de reforzar el Ejecutivo, la Cámara baja no podía presentar mociones de censura hasta que no hubiese transcurrido un año desde la constitución del Consejo de Ministros, salvo en casos extraordinarios (no indicaba cuáles), en los que podría plantearse a partir del tercer mes. Si el Jefe del Estado no pudiese formar un gabinete que contase con el apoyo parlamentario, constituiría uno provisional ("de negocios") que funcionaría durante cuatro meses, transcurridos los cuales, si no había logrado el apoyo parlamentario, se extinguiría, convocando el Jefe del Estado nuevas elecciones<sup>117</sup>.

Lo más relevante de este proyecto de Posada es que tuvo una trascendencia oficial al ser en buena medida la base del anteproyecto de Constitución que redactó la Comisión Jurídica Asesora —para su ulterior debate en las Cortes constituyentes—, pues-

to que el propio Posada era miembro de dicha comisión y el jurista más destacado de ella. En el referido anteproyecto se optaba por implantar una república parlamentaria, en la que, según decía el propio Posada (a su vez influido por Bagehot en este extremo)<sup>118</sup>, el aspecto determinante consistía en un Ejecutivo dualista, con la diferencia funcional entre la jefatura del Estado y el Gobierno<sup>119</sup>. El presidente de la república era elegido cada seis años, o en los casos de remoción, renuncia, muerte o impedimento permanente. El cargo podía recaer entre españoles (no naturalizados) mayores de cuarenta años que se hallasen en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, constando como causas de inelegibilidad la condición de militares (en activo, en reserva o cuando se hubiesen retirado desde hacía menos de diez años), eclesiásticos y religiosos o miembros de familias que fueran, o hubiesen sido, reinantes.

El Presidente de la República ejercía funciones representativas (personificación de la nación, firma de tratados internacionales, declaración de guerra)<sup>120</sup>, moderadoras y ejecutivas. Por lo que se refiere a las moderadoras, no estaban definidas formalmente como tales (a diferencia de lo que había sucedido en el proyecto de 1929) y contaban con límites concebidos para impedir la excesiva interferencia política que se había producido durante el reinado de Alfonso XIII: así, en relación con las Cortes, el anteproyecto permitía al rey su convocatoria extraordinaria y disolución, pero en este último caso no podía acometerla dos veces consecutivas por la misma causa, ni cuando estuviese cerrado el Parlamento, ni en los cuatro meses previos al fin del mandato presidencial. En relación con el Gobierno, el cometido moderador del rey le

habilitaba a nombrar y separar “libremente” a su presidente y a los ministros, pero el adverbio quedaba sin efectividad por la previsión de que, al primero debía separarlo siempre que el Congreso le negase su confianza, en tanto que los segundos eran realmente escogidos por el presidente del Gobierno.

Las funciones tradicionalmente propias del Ejecutivo que todavía conservaba el Presidente de la República se hallaban, como las moderadoras, vaciadas en muchos casos de efectividad. Su intervención en el plano normativo era de escasa entidad: autorizaba los decretos ministeriales, pero obviamente no decidía su contenido ni podía impedir su aprobación; y disponía de veto sobre las leyes, pero sólo suspensivo, sometiéndolas a una nueva deliberación ante el Congreso, que podía superar este freno a través de una mayoría de dos tercios. Donde la redacción constitucional permitía un mayor margen de actuación para el presidente era en su facultad para conferir empleos civiles y militares, y en la adopción de decisiones necesarias para defender la integridad nacional, aspecto este último que quedaba sin embargo matizado *ad intra* y *ad extra*. En el primer caso, porque el Tribunal Constitucional dirimía los conflictos territoriales; en el segundo, porque la declaración de guerra dependía de los tratados internacionales<sup>121</sup>.

Aun cuando se preveía el referendo de los actos presidenciales, para el correspondiente endoso de su responsabilidad, ello no le excusaba de responder por sus conductas criminales, derivadas de la infracción dolosa o culposa de sus deberes constitucionales. En tal caso, se articulaba un procedimiento típico de acusación parlamentaria, correspondiéndole al Congreso

la acusación, y al Tribunal de Justicia Constitucional declarar la culpabilidad, lo que acarrearía la destitución presidencial. Ahora bien, con el objetivo de evitar acusaciones temerarias, se preveía que, en caso de que el Tribunal no apreciara culpabilidad, se disolvería automáticamente el Congreso. De este modo, la más alta instancia judicial se convertía en un auténtico árbitro entre la presidencia y la cámara baja.

Por lo que se refiere al Gobierno, había una conexión con el anteproyecto de 1929 en la previsión explícita de los ministros sin cartera. En ambos casos la justificación habría que buscarla en un intento de despolitizar al Gobierno y, sobre todo, de permitir que el órgano pudiese desvincularse de los partidos políticos. Como ya hemos visto, se establecía un sistema de parlamentarismo negativo, por cuanto el presidente no requería de investidura expresa por parte de las Cortes, sino que lo escogía el Jefe del Estado y se mantenía en el puesto en tanto no se aprobase una moción de censura. La regulación de ésta era una de las novedades más notables del anteproyecto, al asumir los postulados del parlamentarismo racionalizado. Éste no sólo juridificaba la responsabilidad política hasta entonces a menudo regulada por simples convenciones constitucionales<sup>122</sup>, sino que también reforzaba al Gobierno, decantándose así por un sistema parlamentario de gabinete. Por tanto, no sólo se reconocía, como en las anteriores constituciones españolas, la responsabilidad civil y penal del presidente y los ministros — articulada de forma semejante a la responsabilidad criminal del Jefe del Estado — sino también la política. Esta era solidaria, exigible sólo por el Congreso, y sujeta a una tramitación detallada, parte de la cual pasaría a nuestra actual Consti-

tución la iniciativa correspondía a la cuarta parte de los diputados, debiendo discutirse y votarse cinco días después de su presentación. La moción de censura se aprobaría, en fin, por mayoría absoluta, exigiendo así un consenso que evitaba su uso frecuente. Las mismas garantías se exigían, además, para plantear una cuestión de confianza, excepto que, se entiende, la iniciativa surgiría en ese caso del presidente del Ejecutivo.

Las dificultades para aprobar una moción de censura vigorizaban por tanto al Gobierno<sup>123</sup>, como también lo hacían ciertas limitaciones constitucionales a las que se sujetaba el control parlamentario<sup>124</sup>. En concreto, las comisiones de investigación — sólo posibles en la cámara baja — no podían tener carácter judicial, pero tampoco “entorpecer las funciones del Gobierno”. Obviamente ello no impedía otras fórmulas de control. Los miembros del Gobierno disponían de voz en las cámaras, pero además debían asistir cuando fuesen requeridos, de forma que las preguntas e interpelaciones parlamentarias, aunque no previstas constitucionalmente, sin duda acabarían regulándose en el reglamento de gobierno interior cuya aprobación el anteproyecto atribuía a las cámaras. No puede desconocerse que la regulación del control parlamentario era una de las querencias de algunos de los miembros de la Comisión Jurídica, en particular de Adolfo Posada, quien —siguiendo a Vittorio Emanuele Orlando— entendía que la función parlamentaria “de intervención o inspección” era en esos momentos más relevante que la legislativa<sup>125</sup>.

Este reforzamiento del Gobierno pretendía instaurar un necesario equilibrio con el Parlamento<sup>126</sup>, y se manifestaba también en las funciones políticas y normativas

que el anteproyecto le confería, y que lo convertían en mucho más que una simple instancia ejecutiva. Aparte de la potestad reglamentaria y de la iniciativa legislativa – previstas en las anteriores constituciones españolas – se le confería poder legislativo delegado y de urgencia. En efecto, podía, en primer lugar, dictar decretos en materias reservadas al poder legislativo, previa delegación por parte del Congreso; no de las Cortes, curiosamente, a pesar de ser ellas, y no la cámara baja, las titulares de la función legiferante. La delegación legislativa contaba con limitaciones formales y materiales: no cabían autorizaciones generales, el decreto gubernamental tenía que ajustarse a las bases de la delegación y no podía suponer un incremento de gastos que quebrantase los principios de la hacienda pública. Las cortapisas eran sin embargo tan escasas, que habilitaban al Gobierno a legislar sobre cualquier materia posible.

En todo caso, el anteproyecto redactado por la Comisión Jurídica Asesora fue descartado *ad totum* por la asamblea constituyente, que decidió asumir un nuevo proyecto que se convertiría en la verdadera base de la futura Constitución de 1931. Lo que no variaba era la pretensión de construir una república democrática bajo el paradigma del parlamentarismo racionalizado.

A pesar de ello, el propio diseño constitucional acarreó dudas sobre si lo que verdaderamente se estaba configurando era un sistema parlamentario. El problema no residía tanto en el entramado de relaciones entre Ejecutivo y Legislativo – basadas en la colaboración<sup>127</sup>, como exigían los cánones de aquella forma de gobierno – sino en el diseño del Jefe del Estado, que era bastante más que un poder moderador, asumiendo funciones a costa de Gobierno y Parlamento.

En este sentido, el Presidente de la República estaba dotado de un considerable poder de decisión que lo convertía en un órgano políticamente activo: declaraba la guerra y firmaba la paz, negociaba y ratificaba los tratados internacionales, podía someter a las Cortes un decreto del Gobierno que creyese contrario a las leyes, podía ordenar las medidas urgentes necesarias para defender la integridad y seguridad de la nación, potestad que entrañaba un amplio margen de libertad (art. 76) e incluso en los recesos de las Cortes podía dictar decretos sobre materias reservadas a la ley, aunque con previo acuerdo del Gobierno y de la Diputación Permanente (art. 80). En su carácter de órgano representativo del Estado participaba en el poder legislativo promulgando las leyes, con veto suspensivo (art. 83) y, formalmente confería los empleos civiles y militares, y expedía los reglamentos acordados por el Gobierno.

Todo este entramado funcional del Jefe del Estado motivó que entre los constituyentes se dudase si en realidad se estaba implantando un sistema parlamentario. En la defensa del proyecto constitucional se afirmó que éste pretendía fijar un modelo mixto entre el ejemplo alemán (con un Presidente fuerte, elegido por el pueblo) y el francés (cuya debilidad vendría determinada por la imposibilidad muy limitada de disolver el Parlamento)<sup>128</sup>. Algunos diputados, como Carner, lo interpretaban más bien como un punto intermedio entre el presidencialismo estadounidense y el parlamentarismo de corte británico, que se había inspirado en la Constitución de Weimar<sup>129</sup>.

En todo caso, la opción por una presidencia fuerte sería una de las principales fuentes de conflicto entre la jefatura de

Estado y el Ejecutivo, cuyo deslinde competencial en ocasiones resultaba confuso. Fruto de esta colisión, durante el bienio conservador, el Gobierno promulgó incluso un decreto para fijar aquellas normas y actos jurídicos que requerían la firma del Presidente de la República y cuáles no<sup>130</sup>.

Los cometidos moderadores del Presidente de la República sí que eran propios de un sistema parlamentario. A tales efectos, condicionaba la vida de Ejecutivo y Legislativo. Respecto del primero, al jefe del Estado le competía elegir y separar "libremente" al Presidente del Gobierno (art. 75), en tanto que los ministros sólo eran nombrados formalmente por el Jefe del Estado, puesto que su selección competía al presidente del Gobierno (art. 75). Obviamente esta libertad de escoger al presidente del Gobierno no era en la práctica totalmente libre, puesto que, como enseguida se dirá, la cámara legislativa podía derribar al Ejecutivo a través de la moción de censura, de modo que a la postre se instauraba un sistema de confianza negativa, por el cual el jefe del Ejecutivo necesitaba contar con el apoyo implícito del Parlamento.

En cuanto al este último, el Presidente de la República asumía la convocatoria extraordinaria de Cortes (art. 81), disponía de facultad para suspenderlas (en dos ocasiones por legislatura, y con el límite de un mes y quince días, en cada una de ellas), y también de disolverlas hasta dos veces como máximo durante su mandato (art. 81). Esta última facultad tenía una cortapisa interesante: las nuevas Cortes que se reuniesen en caso de segunda disolución debían decidir por mayoría absoluta si había sido necesaria aquélla y, en caso contrario, el Presidente resultaría destituido (art. 81). Al margen de esta destitución *uti*

*singulis*, las Cortes podían destituirlo en cualquier momento a iniciativa de 3/5 de la cámara, quedando la decisión en manos de compromisarios (elegidos del mismo modo previsto para la designación del presidente) que podían acordarla por mayoría absoluta (art. 82).

La posibilidad de disolver el Parlamento era considerada como una apelación al cuerpo electoral a fin de que resolviese disputas entre Gobierno y Cortes. El filósofo José Ortega y Gasset, líder del partido *Agrupación al Servicio de la República*, destacó la relevancia de este mecanismo: frente a la tendencia de otras Constituciones previas de resolver la oposición entre ejecutivo y legislativo supeditando un poder a otro, en la II República se optaba por elevar a cada uno de ellos a su máximo potencial, confiando en que los conflictos que se produjesen entre ambos se resolviesen a través de un "referéndum" nacional<sup>131</sup>.

En el articulado constitucional diversos artículos apuntalaban la idea de colaboración de poderes característica del sistema parlamentario, garantizando que el Ejecutivo participase tanto orgánica como funcionalmente en la actividad de las Cortes, evitando de este modo la separación rígida de poderes. Desde el primer punto de vista, se preveía la compatibilidad de cargos (que debía regularse por ley, art. 54), y se aseguraba que el presidente del Gobierno y los ministros dispusiesen de voz en el Congreso incluso si carecían de la condición de diputados (art. 63), añadiendo el reglamento parlamentario que podían intervenir cuantas veces quisiesen sin consumir turno<sup>132</sup>. Desde el plano funcional, el Gobierno participaba en el poder legislativo por varias vías: tenía, junto con las Cortes, iniciativa de ley (art. 60), podía dictar decretos sobre

materia reservada a la ley, previa autorización del Parlamento, que debía fijar las bases de la delegación legislativa (art. 61).

El revés de esta participación del Gobierno en las funciones del Parlamento se hallaba en la facultad que éste disponía de controlarlo, competencia prevista con carácter general el artículo 91, que le habilitaba incluso a deshacerse del Ejecutivo a través de un voto de censura, ya fuese contra el órgano colegiado, ya contra cualquiera de sus ministros (art. 64). Y fue precisamente en este punto donde afloró la configuración de un parlamentarismo racionalizado destinado a conceder estabilidad al Gobierno.

En efecto, bajo la influencia de Mirkinne-Guetzevitch, los constituyentes españoles dificultaron el ejercicio de la moción de censura: su iniciativa debía proceder de al menos cincuenta diputados (si bien la Constitución no fijaba el número de representantes de las Cortes)<sup>133</sup>, y sólo prosperaría si votaba a favor la mayoría absoluta de los integrantes de la cámara. En su discurso de presentación del proyecto de Constitución, Luis Jiménez de Asúa manifestó esta intención: "Desde el punto de vista del Gobierno, tratamos también de hacerle fuerte contra posibles votos de censura eventuales y caprichosos, exigiendo un voto calificado"<sup>134</sup>; se trataba de evitar que el Parlamento actuase como "sucedáneo del tiro al pichón, al cual iban los diputados con ánimo alegre de disparar sobre algún miembro del Gobierno"<sup>135</sup>.

Al margen del articulado constitucional, el desarrollo legislativo del Gobierno resultó muy exiguo durante la breve duración de la II República. Tan sólo contó, como normativa relevante, con la Ley de 1 de agosto de 1935, de Restricciones, dirigida a reorganizar los ministerios. Se trataba de una

ley de deslegalización que habilitaba al Gobierno a modificar los ministerios a través de Decreto.

La práctica de la Segunda República – en el escaso tiempo que duró la experiencia – hizo que la fortaleza gubernamental que había querido establecerse a través de la moción de censura cualificada acabase por resultar muy endeble. Una vez más fue la dinámica de los partidos políticos – fragmentados y organizados en coaliciones a menudo muy frágiles – la que acabó haciendo que se repitiese la inestabilidad gubernamental que ya se había vivido en etapas constitucionales previas. Sólo dos ejecutivos cayeron como consecuencia de sendas mociones de censura, en tanto que tres lo hicieron por perder la confianza del Presidente de la República (que se mostró así activo en su poder de designar libremente al jefe del Gobierno), tres por renovarse las Cortes y nueve por disidencias de los partidos políticos que integraban el propio Ejecutivo de coalición, o las fuerzas que lo apoyaban parlamentariamente<sup>136</sup>.

A la postre la experiencia demostraba que los mecanismos constitucionalmente previstos para garantizar un Gobierno fuerte habían fracasado una vez más, debido a un sistema de partidos con fuerzas políticas excesivamente atomizadas que lo hacían inviable. Al final, la conclusión parecía ser desoladora: la estabilidad del Gobierno sólo se había logrado auténticamente durante la Restauración, merced a la impostura del turno de partidos.

- <sup>1</sup> E. de Amicis, *España. Impresiones de un viaje hecho durante el reinado de Amadeo I de Saboya (1877)*, Casa Editorial Maucchi, Barcelona, s.f., pp. 60-61.
- <sup>2</sup> I. Fernández Sarasola, *Poder y libertad. Los orígenes de la responsabilidad del Ejecutivo en España (1808-1823)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2001.
- <sup>3</sup> J. Tomás Villarroya, *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1968.
- <sup>4</sup> E. Virgala Foruria, *La moción de censura en la Constitución de 1978 (y en la historia del parlamentarismo español)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p. 58.
- <sup>5</sup> Diario de Sesiones, núm. 1, 10 de febrero de 1873, pp. 28-29.
- <sup>6</sup> Casanova Aguilar, *Las Constituciones no promulgadas de 1856 y 1873* cit., vol. VI, p. 268.
- <sup>7</sup> Sobre las distintas corrientes federalistas en las Cortes constituyentes véase M. González, Román, *La Pasión Revolucionaria. Culturas políticas republicanas y movilización popular en la España del siglo XIX*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, pp. 352-355.
- <sup>8</sup> Véase un resumen del proceso en E. Comín Colomer, *Historia de la Primera República*, Barcelona, Editorial AHR, 1956, pp. 314-349.
- <sup>9</sup> C.A.M. Hennessy, *La República Federal en España. Pi y Margall y el movimiento republicano federal, 1868-1874*, Madrid, Catarata, 2010, p. 224.
- <sup>10</sup> Casanova Aguilar, *Las Constituciones no promulgadas de 1856 y 1873* cit., vol. VI, p. 271.
- <sup>11</sup> *Diario de Sesiones del Senado, 25 de enero de 1859 y 12 de diciembre de 1863*.
- <sup>12</sup> "Era nuestra opinión unánime ser de indudable ventaja en los gobiernos representativos la existencia de dos únicos partidos grandes y serios, organizados y tranquilos en su acción, que sin agitaciones ni trastornos pudieran alternar des-  
embarazadamente en la gobernación del Estado, partiendo todos de unos mismos principios esenciales y fundamentales, consignados en la Constitución del Estado". Marqués de Miraflores, *Memorias del Reinado de Isabel II*, Madrid, B.A.E., Atlas, 1964, tomo CLXXIV, vol. III, pág. 216. Se trata prácticamente de una reproducción de las palabras que pronunció en la sesión del Senado de 12 de diciembre de 1863. Vid. También *Reseña histórico-crítica de la participación de los partidos en los sucesos políticos de España en el siglo XIX* cit., p. VII.
- <sup>13</sup> Marqués de Miraflores, *Memorias del Reinado de Isabel II* cit., tomo CLXXIV, vol. III, p. 248.
- <sup>14</sup> R. Carr, *España. 1808-1975*, Barcelona, Ariel, 1996, p. 310.
- <sup>15</sup> F. Pi i Margall, *El Reinado de Amadeo de Saboya y la República de 1873*, Madrid, Seminarios y Ediciones S.A., 1970, p. 54.
- <sup>16</sup> N.M. Rivero, Discurso en el Congreso de los Diputados (26 de septiembre de 1872), en Pi i Margall, *El Reinado de Amadeo I de Saboya* cit., p. 232.
- <sup>17</sup> Como ya se señalaba en la propia época. Vid. F. Silvela, "Los partidos políticos" ("Nuestro Tiempo", mayo de 1902), en *Artículos, discursos, conferencias y cartas*, (Notas de Félix de Llanos y Torriglia), Madrid, Mateu Artes Gráficas, 1922, vol. III, p. 156.
- <sup>18</sup> Vid. por todos, M. Artola, "El sistema político de la Restauración", en García Delgado (edit.), *La España de la Restauración. Política, economía, legislación y cultura* cit., pp. 14-15 y M. Martorell Linares, "Gobierno y Parlamento: las reglas del juego", en M. Cabrera (dir.), *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la Restauración (1913-1923)*, Madrid, Taurus, 1998, pp. 215 ss.
- <sup>19</sup> J. Varela Ortega, *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*, Madrid, Marcial Pons, p. 469.
- <sup>20</sup> A. Yanini, *La manipulación electoral en España: sufragio universal y participación ciudadana (1891-1923)*, in «Ayer», 3, 1991, p. 104.
- <sup>21</sup> Dardé, *El comportamiento electoral en España, 1875-1923* cit., pp. 98-101.
- <sup>22</sup> Varela Ortega, *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)* cit., pp. 472-477.
- <sup>23</sup> Ivi, p. 471.
- <sup>24</sup> Presno Linera, *Estudio preliminar, en Presno Linera, Leyes y normas electorales en la historia constitucional española* cit., p. 31.
- <sup>25</sup> La detallada narración de estos y otros métodos, con ejemplos concretos, puede hallarse en la interesantísima exposición que realiza José Varela Ortega en *Varela Ortega, Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)* cit., pp. 476-483.
- <sup>26</sup> A. Esmein, *Éléments de Droit Constitutionnel français et comparé*, Paris, Recueil Sirey, 1927 (8ª ed.), vol. I, p. 259.
- <sup>27</sup> M. Hauriou, *Principios de Derecho Público y Constitucional* (traducido por Carlos Ruiz del Castillo), Madrid, Instituto Editorial Reus, (s.f.), p. 261.
- <sup>28</sup> M. Weber, *Economía y Sociedad (1922)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, vol. II, p. 1079.
- <sup>29</sup> A. Posada, *La crisis del Estado y el Derecho Político*, Madrid, Reus, 2010, p. 135.
- <sup>30</sup> A. Figueroa y Torres, *El régimen parlamentario o los gobiernos de gabinete*, Madrid, Imprenta de Miguel Ginesta, 1886, p. 13.
- <sup>31</sup> T. Elorrieta y Artaza, *Tratado elemental de Derecho Político comparado. Teoría general del Estado moderno y su Derecho Constitucional*, Madrid, Hijos de Reus, 1916, pp. 182-183.
- <sup>32</sup> V. Almirall, *España tal como es (1885)*, Madrid, Seminarios y Ediciones, 1972, pp. 79 ss.; 101 ss.
- <sup>33</sup> Citado por J. Costa, *Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España*, en Joaquín Costa, *Oligarquía y caciquismo. Colectivismo agrario y otros escritos*, Madrid, Alianza, 1969, pp. 18-19.
- <sup>34</sup> Ivi, p. 26.

- <sup>35</sup> R. Salillas, *Teoría del caciquismo (boceto de psicología política)*, en *Estudios Políticos y Sociales*, Madrid, Librerías de Fernando Fe y Victoriano Suárez, 1896, p. 388.
- <sup>36</sup> Almirall, *España tal como es (1885)* cit., pp. 79 ss.; 101 ss.
- <sup>37</sup> G. de Azcárate, *El presente y el porvenir de España* (Madrid, 11 de octubre de 1902), en P. de Azcárate, *Gumersindo de Azcárate, estudio biográfico documental: semblanza, epistolario, escritos*, Madrid, Tecnos, 1969, p. 458; Id., *Fragmento de un borrador de carta sobre el régimen parlamentario (s.f.)*, en *ibidem*, p. 469; Id., *Manifiesto de Azcárate a los electores del distrito de León* (abril de 1909), en *ibidem*, pp. 536-537.
- <sup>38</sup> G. de Azcárate, *El régimen parlamentario en la práctica (1885)*, Madrid, Imprenta de Fortanet, 1885, pp. 27-28.
- <sup>39</sup> Ivi, pp. 11-13.
- <sup>40</sup> A. Posada, *Estudios sobre el régimen parlamentario en España (1891)*. Oviedo, Junta General del Principado de Asturias, 1996, p. 110. Téngase presente que precisamente esta obra de Posada, que Rubio Llorente con acierto destaca como la primera del asturiano sobre la realidad política española, fue redactada justo el año siguiente a la aprobación de la ya referida ley electoral del Gobierno Sagasta que proclamaba el sufragio universal masculino. Síntoma de que no albergaba esperanzas de que el cambio normativo supusiese también un cambio de rumbo de la práctica política. La reflexión de Rubio Llorente, en *ibidem*, p. LXXXIII.
- <sup>41</sup> *Ibidem*, pp. 37 y 30.
- <sup>42</sup> Silvela, "Los partidos políticos" ("*Nuestro Tiempo*", mayo de 1902), en *Artículos* cit., vol. III, pp. 153-154.
- <sup>43</sup> Silvela, "Distingamos" ("La Época", 17-10-1878), en *Artículos* cit., vol. I, p. 225.
- <sup>44</sup> Silvela, "Distingamos" ("La Época", 17-10-1878), en *Artículos* cit., vol. I, pp. 220-221.
- <sup>45</sup> Su rechazo al pluralismo y a la disolución de los partidos quedó clara en la Sesión de 11 de noviembre de 1903: "Uno de los mayores males en la actual dispersión de las fuerzas y en esta fermentación de los partidos es deshacer núcleos que existen, cohesiones que se han forjado". A. Maura, *Treinta y cinco años de vida pública. Ideas políticas, doctrina de gobierno y campañas parlamentarias recopiladas por José Ruiz-Castillo Franco*, Prólogo y Epílogo del Duque de Maura, Madrid, Biblioteca Nueva, 1953 (3ª ed.), p. 254. En 1913 renunciaba a gobernar ante la inexistencia "de un partido (liberal, democrático o como se apellide) idóneo para turnar en el Gobierno con la política que el actual partido conservador representa", in «La Época», 1 de enero de 1913. Por esta razón, creemos excesiva la afirmación de que Maura pretendía el pluripartidismo, como sostiene Escudero. Cfr. García Escudero, *Historia política de las dos Españas* cit., vol. I, p. 338. Es cierto que Maura buscaba la sinceridad electoral y, con ello, posibilitaba la apertura a la representación de diversos partidos, pero su idea era ante todo concentrar todas las fuerzas conservadoras en torno a un gran partido que pudiese alternarse en el poder con los liberales. El propio Escudero corrige un poco más adelante su postura en una opinión que consideramos más precisa: "Se puede responder que él [Maura] quería partido y turno, pero otros partidos y otro turno: otro partido liberal, desde luego, y posiblemente otro partido conservador". *Ibidem*, p. 379.
- <sup>46</sup> A. Maura, *Discurso pronunciado en Molinar de Carranza (26 de junio de 1910)*, en Maura, *Treinta y cinco años de vida pública* cit., p. 71. *Vid.* Mercedes Cabrera, "El conservadurismo maurista en la Restauración. Los límites de la "Revolución desde Arriba", en García Delgado (edit.), *La España de la Restauración* cit., p. 63.
- <sup>47</sup> El texto en Maura, *Treinta y cinco años de vida pública* cit., p. 223.
- <sup>48</sup> M. Cabrera y Miguel Martorell, "El Parlamento en el orden constitucional de la Restauración", en Mercedes Cabrera (dir.), *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la Restauración (1913-1923)*, Madrid, Taurus, 1998, p. 59. La Ley electoral de 1907 se ha consultado en la recopilación de J.C. Rueda (edit.), *Legislación electoral española (1808-1977)*, Barcelona, Ariel, 1998, pp. 149-169.
- <sup>49</sup> J. Jiménez Campo, "La articulación política de las burguesías españolas", en J.L. García Delgado (edit.), *España, 1898-1936: estructuras y cambio*, Madrid, Universidad Complutense, 1984.
- <sup>50</sup> Mercedes Cabrera, "El conservadurismo maurista en la Restauración. Los límites de la "Revolución desde Arriba", en García Delgado (edit.), *La España de la Restauración* cit., pp. 64-65.
- <sup>51</sup> Véase, entre los mauristas, las entusiastas palabras de B.M. Andrade y Uribe, *Maura y el Partido Conservador*, Burgos, Hijos de Santiago Rodríguez Impresores, 1910 que constituye una verdadera apología del líder político y de sus ideas esenciales: existencia de dos partidos fuertes – considerados como "partidos intermedios", entre los extremos (p. 87) – aglutinados en torno a un ideario (pp. 10, 31, 32) y sujetos a una legalidad común (pp. 10, 76, 82-83); importancia de comunicar opinión pública y partido (pp. 25-27) y, en fin, existencia de una disciplina interna y una jefatura clara del partido, formada en torno a un programa, y no a criterios personalistas (p. 52).
- <sup>52</sup> Maura, *Discurso de Valladolid (18 de enero de 1902)*, en Maura, *Treinta y cinco años de vida pública* cit., pp. 307-308. *Vid.* también Sesión de 15 de julio de 1901, *ibidem*, p. 291.
- <sup>53</sup> Maura, *Sesión de 20 de junio de 1905*, en Maura, *Treinta y cinco años de vida pública* cit., p. 316.
- <sup>54</sup> Maura, *Sesión de 20 de junio de 1905*, en Maura, *Treinta y cinco años de vida pública* cit., pp. 310-

315. En un memorándum realizado con ocasión del proceso de gestación del Proyecto constitucional de 1929, Maura insistía en el papel de arbitraje constitucional que le correspondía al Monarca. *Vid.* el texto en *ibidem*, p. 559.
- 55 Maura, *Nota al memorando presentado al Rey el 10 de junio de 1906*, en Maura, *Treinta y cinco años de vida pública* cit., pp. 319-320. "Yo afirmo el derecho perenne de la Corona a disolver las Cortes. Siempre que haya conflicto entre el Gobierno y la mayoría puede decidir la Corona. Puede decidir aunque no haya conflicto entre la mayoría y el Gobierno, cuando lo haya entre el Gobierno y las minorías y por obstrucciones, por escándalos, por perturbaciones políticas, por no marchar normalmente el juego parlamentario, se haga imposible la satisfacción de las necesidades públicas [...] Yo no puedo admitir que se concilie con la observancia fiel de la Constitución disolver las Cortes sin motivo alguno". Antonio Maura, *Sesión de 10 de noviembre de 1906*, *ibidem*, p. 321. Se opuso así Maura a la pretensión de Moret de que el Monarca disolviese las Cortes y convocase nuevas elecciones para poder dar a conocer su programa de gobierno.
- 56 Maura, *Sesión de 20 de junio de 1905*, en Maura, *Treinta y cinco años de vida pública* cit., p. 311.
- 57 *Vid.* por todos J. Moreno Luzón, *Partidos y Parlamento en la crisis de la Restauración*, en Cabrera (dir.), *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la Restauración (1913-1923)* cit., pp. 67 y 82.
- 58 M. Martorell Linares, "Gobierno y Parlamento: las reglas del juego", en Cabrera (dir.), *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la Restauración (1913-1923)* cit., p. 241.
- 59 Conde de Romanones, *Notas para una vida (II)* (1930) cit., p. 174.
- 60 Conde de Romanones, *Notas para una vida (I)* (1928) cit., pp. 126-127.
- 61 Conde de Romanones, *Notas para una vida (III)* (1947) cit., p. 276.
- 62 Narra el Conde de Romanones una anécdota surgida en el primer Consejo de Ministros presidido por el Rey el mismo día de su investidura. Alfonso XIII, dirigiéndose al Gabinete afirmó que la Constitución le confería el poder de otorgar títulos y que se reservaba por completo el uso de tal prerrogativa; lo que supuso que el Duque de Veragua le recordase la figura del refrendo. De ahí que el Conde de Romanones señalase que hubiera sido conveniente que el Rey hubiese viajado en su juventud por los países del entorno europeo para conocer bien cómo funcionaban los sistemas parlamentarios. Conde de Romanones, *Notas para una vida (II)* (1930) cit., pp. 145-150.
- 63 Véase la correspondencia entre Maura y Canalejas reproducida en Duque de Maura / Melchor Fernández Almagro, *Por qué cayó Alfonso XIII: evolución y disolución de los partidos históricos durante su reinado*.
- 64 Así sucedió, por ejemplo, entre 1905 y 1907, cuando se sucedieron en el Gobierno los distintos líderes del Partido Liberal. Artola, *Partidos y programas políticos*, cit., vol. I, p. 354.
- 65 Artola, *Partidos y programas políticos* cit., vol. I, p. 353.
- 66 Martorell Linares, *Gobierno y Parlamento: las reglas del juego*, en Cabrera (dir.), *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la Restauración (1913-1923)* cit., p. 240.
- 67 Conde de Romanones, *Notas para una vida (III)* (1947) cit., p. 373.
- 68 *Ibidem*, p. 374. El Gobierno nacional estaría formado por Maura, Dato, García Prieto, Alba, Cambó y el propio Romanones.
- 69 Moreno Luzón, *Partidos y Parlamento en la crisis de la Restauración* cit., pp. 98-99.
- 70 "Manifiesto de 5 de septiembre de 1926", Pemán, J. María, *El pensamiento de Primo de Rivera, sus notas, artículos y discursos*, Madrid, Imprenta artística Sáez hermanos, 1929, p. 34.
- 71 G. Navarro, José Luis: *El régimen de Primo de Rivera*, Madrid, Câte-
- dra, 1991, p. 261.
- 72 Real decreto-ley creando la Asamblea Nacional, la que dirigida y encauzada por el gobierno deberá preparar y presentar escalonadamente al Gobierno en un plazo de tres años. *Gaceta de Madrid*, núm. 257 (14-IX-1927), pp. 1498-1501.
- 73 A pesar de lo dispuesto en la ley, se han computado 383 miembros, a fecha de 6 de febrero de 1928. Gómez Navarro, *El régimen de Primo de Rivera*, cit., p. 272.
- 74 Las mujeres casadas debían contar sin embargo con el consentimiento de sus esposos, y no podrían ejercer el cargo si éstos ya fuesen miembros de la Asamblea (art. 15).
- 75 *Diario de Sesiones. Asamblea Nacional*, núm. 1, 10 de octubre de 1927, p. 9.
- 76 El análisis de los debates de la sección, y en general todo el contexto del proyecto constitucional de 1929 cuentan con la insuperable obra de García Canales, *El problema constitucional en la Dictadura de Primo de Rivera* cit. El rigor y profundidad de su estudio hacen poco viable cualquier aportación posterior al proyecto de 1929.
- 77 Era ésta una de las interpretaciones que a finales del XIX se había hecho del parlamentarismo, al punto de que Romero y Girón llegaría a hablar de un "poder parlamentario" que incluía facultades ejecutivas y judiciales. Romero y Girón, Vicente: "El poder parlamentario", *Estudios Políticos y Sociales*, Madrid, Librerías de Fernando Fe y Victoriano Suárez, 1896, pp. 408-424. También Posada venía en el dominio del Parlamento una seña de identidad del sistema parlamentario. A. Posada, *Tratado de Derecho Político*, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1893, vol. I (Teoría del Estado), p. 397.
- 78 *La soberanía nacional. El Estado se arroga la soberanía inalienable de la nación*, in «El Liberal», 7-VII-1929, p. 1.
- 79 A. Posada, *Tratado de Derecho*

- Político*, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1893, vol. I, pp. 303-315.
- <sup>80</sup> V. Santamaría de Paredes, *Curso de Derecho Político según la filosofía política moderna y la legislación vigente*, Valencia, Imprenta de José Ferrer de Orga, 1880-1881, pp. 106-116.
- <sup>81</sup> "Significado y contenido de la Unión Patriótica" (23 de junio de 1928), en Artola, *Partidos y programas políticos* cit., vol. II, p. 313.
- <sup>82</sup> Sesión 6 (28-X-1927), p. 10. En idéntico sentido Crehuet: Sesión 8 (8-XI-1927), p. 1.
- <sup>83</sup> Silió, Sesión 7 (7-XI-1927), p. 1.
- <sup>84</sup> Pemán, *El pensamiento de Primo de Rivera, sus notas, artículos y discursos*, cit., p. 42.
- <sup>85</sup> J. Muñoz Casillas, *Los poderes del Estado*, Madrid, Imprenta de G. Hernández y Galo Sáez, 1926, pp. 97-112.
- <sup>86</sup> García Canales, *El problema constitucional en la Dictadura de Primo de Rivera*, cit., p. 340.
- <sup>87</sup> F. Cambó, *En torno del fascismo Italiano: meditaciones y comentarios sobre problemas de política contemporánea*, Barcelona, Editorial Catalana, 1925, p. 213.
- <sup>88</sup> De ahí que se haya dicho que en realidad el suyo era un presidencialismo que poco tenía que ver con el estadounidense. B. Muniesa, *La burguesía catalana ante la II República española*, Barcelona, Anthropos, 1985, p. 114.
- <sup>89</sup> Sesión 6 (28-X-1927), p. 4.
- <sup>90</sup> Araquistáin, Luis: *El ocaso de un régimen*, Editorial España, Madrid, 1930, p. 236.
- <sup>91</sup> Sesión 6 (28-X-1927), p. 7.
- <sup>92</sup> Así lo anuncia Cierva a la Sección. Sesión 6 (28-X-1927), p. 1.
- <sup>93</sup> Postura de La Cierva, Díez Canseco, García Oviedo y Cortezo.
- <sup>94</sup> Postura en este caso de Pemán, Pemartín y Víctor Pradera.
- <sup>95</sup> Pradera. Sesión 6 (28-X-1927), p. 1. Pradera, *El Estado Nuevo* cit., p. 276.
- <sup>96</sup> Pemán, José María, *El hecho y la idea de la Unión Patriótica*, cit., pp. 369-370.
- <sup>97</sup> Sesión 14 (20-XI-1927), p. 8.
- <sup>98</sup> Pemán, *El hecho y la idea de la Unión Patriótica*, cit., p. 369.
- <sup>99</sup> En el anteproyecto de ley regulador del Poder Ejecutivo se establecía que el Rey nombraba y separaba libremente a los ministros (art. 5) y que tanto estos como el presidente "necesitarán, para el desempeño de sus funciones, contar con la confianza de la Corona, y tendrán que cesar en el ejercicio de su cargo cuando el Rey, por acto expreso, les retire dicha confianza" (art. 8). El vínculo fiduciario con el Parlamento quedaba, pues, eliminado. Anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, redactado por la Sección 1ª, "Leyes Constituyentes". *Diario de Sesiones de la Asamblea Nacional*, apéndice 4º al núm. 48 (6 de julio de 1929).
- <sup>100</sup> Sesión 6 (28-X-1927), p. 5; Sesión 8 (8-XI-1927), p. 5. Véase igualmente César Silió, Sesión 7 (7-XI-1927), pp. 1-3, y Cierva, Sesión 7 (7-XI-1927), p. 12; Maura, Sesión 7, corregida, (7-XI-1927), p. 7. Cierva insistía en que para evitar la responsabilidad política bastaba con interpretar de forma estricta la Constitución del 76, ya que esta no decía que los ministros del Rey dependieran del Parlamento. Cierva, Sesión 25 (7-II-1928), p. 8.
- <sup>101</sup> Sesión 8 (8-XI-1927), p. 6. La práctica de la Restauración, con el turno falseado, había tenido gran impacto para que parte de la doctrina renegara de la responsabilidad ministerial. Así, por ejemplo, Fernando León y Castillo señalaba que el sistema más peligroso para el Jefe del Estado era el monárquico-constitucional cuando existían fraudes y falsificaciones electorales, porque en ese caso la responsabilidad del Gobierno se evaporaba, dando lugar al despotismo ministerial. León y Castillo, Fernando: "De la irresponsabilidad del Rey y de la responsabilidad de los ministros en los países de representación falseada", *op. cit.*, pp. 445-446.
- <sup>102</sup> Sesión 9 (9-XI-1927), p. 6.
- <sup>103</sup> Sesión 15 (30-XI-1927), p. 3; Sesión 18 (12-XII-1927), p. 2. También Puyuelo defendió el control parlamentario, aunque sin renunciar, en su caso, a la responsabilidad política: Sesión 20 (14-XII-1927), p. 5.
- <sup>104</sup> Sesión 18 (12-XII-1927), p. 3.
- <sup>105</sup> G. Oviedo, Sesión 6 (28-X-1927), p. 9. La manifestación conjunta de Cortezo, Crehuet y García Oviedo a favor de la responsabilidad política en: Sesión 18 (12-XII-1927), p. 5. Puyuelo fue quien hizo una defensa más aguda de la necesidad de mantener la responsabilidad política: "No se me alcanza la necesidad de eliminar la responsabilidad política, porque muchas acciones ministeriales no encajan o no son estimables por sus efectos como materia civil ni penal. Urge, pues, fijar otro género de responsabilidad. Si para ello se apela a leyes especiales, tanto monta. No me parecen suficientes argumentos los que se aducen contra la responsabilidad política basados en la necesidad de garantizar la continuidad de los Gobiernos. Podrá idearse el medio de asegurar la estabilidad, pero no creo que para ello sea indispensable ni aun eficaz la suspensión de la responsabilidad política". Sesión 20 (14-XII-1927), p. 5.
- <sup>106</sup> Desarrollado en el anteproyecto de ley del poder ejecutivo, el control parlamentario incluía suministrar información a las Secciones de Cortes para los proyectos de proposiciones de ley, contestar a las preguntas y consultas, así como responder a las interpelaciones de secciones y pleno. Art. 25 del Anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, redactado por la Sección 1ª, "Leyes Constituyentes". *Diario de Sesiones de la Asamblea Nacional*, apéndice 4º al núm. 48 (6 de julio de 1929).
- <sup>107</sup> García Canales, *El problema constitucional en la Dictadura de Primo de Rivera* cit., p. 389.
- <sup>108</sup> Cierva, Sesión 14 (29-XI-1927), p. 7; Goicoechea, Sesión 18 (12-

- XII-1927), p. 3.
- <sup>109</sup> La propuesta de que fuese el Senado quien enjuiciase la sostuvo Cierva, Sesión 9 (9-XI-1927), pp. 2-3 y Sesión 14 (29-XI-1927), p. 7, aunque la supresión del Senado, como veremos enseguida, la convirtió en inane.
- <sup>110</sup> Sesión 18 (12-XII-1927), p. 3.
- <sup>111</sup> P. Zancada y Ruata, *Los problemas constitucionales de España*, Madrid. Compañía Ibero-americana de Publicaciones, 1931, p. 244.
- <sup>112</sup> A. Vázquez Campo, *Hacia la reforma constitucional española*, Madrid, Reus, 1929.
- <sup>113</sup> Posada, *La reforma constitucional* cit., pp. 11-12.
- <sup>114</sup> B. Mirkine-Guetzevitch, *Las nuevas Constituciones del mundo*, Madrid, Editorial España, 1931.
- <sup>115</sup> J. Camba, *Una Constitución con calefacción central*, en Camba, *Haciendo de República* cit., pp. 71-74.
- <sup>116</sup> Aun así, empleó este concepto en ocasiones. Véase por ejemplo, Posada, *Teorías políticas* cit., p. 215. Influído por Bagehot, en este estudio Posada afirmaba que el Jefe del Estado en un sistema parlamentario no era una figura inane, sino que ejercía un evidente poder de influencia, *ibidem*, pp. 225-226.
- <sup>117</sup> Esta propuesta intentó plasmarla en el anteproyecto de Constitución a través de una enmienda, aunque el plazo del ministerio no sería ya de cuatro meses, sino de dos. Enmienda de Adolfo Posada, en *Anteproyecto de Constitución de la República española que eleva al Gobierno la Comisión Jurídica Asesora*, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra, 1931, p. 125.
- <sup>118</sup> Posada, *Teorías políticas* cit., p. 204. W. Bagehot, *The English Constitution (1867)*, Brighthon, Sussex Academy Press, 2001, p. 8.
- <sup>119</sup> Posada, *Teorías políticas* cit., pp. 197-198; Posada, *Tratado de Derecho Político* cit., vol. I (Teoría del Estado), pp. 335, 397.
- <sup>120</sup> Respecto de la declaración de guerra se aprecia en ella una dinámica pacifista e internacionalista que luego se plasmaría también en la Constitución del 31: sólo podía declararse la “guerra justa” prevista como tal en los tratados internacionales. El concepto de “guerra justa” procedía, como ya hemos visto al analizar el proyecto de Siñeriz, de la idea de *ius bellum* que había sido desarrollada con profusión por la neoescolástica española. En el anteproyecto se la hacía depender de las obligaciones internacionales, en consonancia con el reconocimiento – también incluido en el anteproyecto – de las normas universales de Derecho internacional.
- <sup>121</sup> Previsión que trató todavía de reforzar una enmienda en la que se solicitaba que la declaración de guerra por parte del presidente sólo podría realizarse en caso de “guerra justa” (concepto como hemos visto asentado desde la neoescolástica) prevista en tratados internacionales, agotadas las medidas defensivas (lo que suponía que no cabía guerra ofensiva) y previa autorización legal. Las líneas directivas las tendría que adoptar el Consejo de Ministros, atendiendo al “espíritu de los tratados internacionales”. Enmienda de Matilde Huici, Manuel Pedroso, Agustín Viñuales, Javier Elola, Francisco Romero Otazo, José Antón Oneca, José Sanchis Banús, Alfonso García Valdecasas, José Castán, Arturo Rodríguez Muñoz, Valeriano Casanueva, Antonio de Luna, en *Anteproyecto de Constitución de la República española que eleva al Gobierno la Comisión Jurídica Asesora* cit., p. 119.
- <sup>122</sup> Aspecto que Posada consideraba de especial dificultad: “No es tarea fácil – advertía – someter a normas jurídicas el funcionamiento político de los Parlamentos, que pide extraordinaria flexibilidad”. Posada, *La reforma constitucional*, cit., p. 165. La cursiva en el original.
- <sup>123</sup> Posada, *La Nouvelle Constitution Espagnole. Le régime constitutionnel espagnole* cit., p. 99. Así lo veían también los autores de una de las enmiendas al anteproyecto: enmienda de Matilde Huici, Manuel Pedroso, Agustín Viñuales, Javier Elola, Francisco Romero Otazo, José Antón Oneca, José Sanchis Banús, Alfonso García Valdecasas, José Castán, Arturo Rodríguez Muñoz, Valeriano Casanueva, Antonio de Luna, en *Anteproyecto de Constitución de la República española que eleva al Gobierno la Comisión Jurídica Asesora* cit., p. 115.
- <sup>124</sup> Posada veía en el control abusivo de las Cortes sobre el Gobierno uno de los males del régimen parlamentario: “la causa de influjo más constante de la inestabilidad de los Gobiernos y de la consiguiente debilitación del Ejecutivo en el régimen parlamentario radica muy especialmente en una aplicación abusiva, viciada, de la intervención parlamentaria al determinar, definir, sostener o criticar la política del Gabinete”. Posada, *La crisis del Estado y el Derecho Político* cit., p. 271.
- <sup>125</sup> Posada, *Teorías políticas* cit., pp. 230-235. V.E. Orlando, *Principii di Diritto Costituzionale*, Firenze, G. Barbèra, 1894, pp. 132-135.
- <sup>126</sup> Posada, *La crisis del Estado y el Derecho Político* cit., pp. 244, 256.
- <sup>127</sup> Lladó, *Diario de Sesiones de las Cortes constituyentes*, núm. 68 (4-XI-1931), p. 2113.
- <sup>128</sup> Discurso de presentación del proyecto de Constitución por el presidente de la Comisión, L. Jiménez de Asúa, *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, núm. 28 (27-VIII-1931), p. 646.
- <sup>129</sup> Carner, *Diario de Sesiones de las Cortes constituyentes*, núm. 68 (4 de noviembre de 1931), p. 2123.
- <sup>130</sup> Decreto de 2 de noviembre de 1935 sobre competencias de firma del Presidente del Gobierno y el Presidente de la República, *Gaceta de Madrid*, 7 de noviembre de 1935, pp. 1067-1068. Véase Clara Álvarez Alonso, *La Jefatura del Estado, el Gobierno y la Administración Central*, Colección “Leyes Políticas Españolas, 1808-1978”, dirigida por Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, vol. IV, Madrid, Iustel, 2013, p. 62. C. Álvarez

Alonso, *El Gobierno en el constitucionalismo español (1808-1978)*, Oviedo, In Itinere, 2018, pp. 425-429.

<sup>131</sup> *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, núm. 33 (4-IX-1931), pp. 776-777.

<sup>132</sup> Art. 116. Reglamento del Congreso de los Diputados, de 20 de noviembre de 1934.

<sup>133</sup> Fue éste un detalle cuestionado por el filósofo J. Ortega y Gasset, *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, núm. 33 (4-IX-1931), p. 777. El número de cincuenta, que se exigía para impulsar la moción de censura, fue fijado en el art. 119.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 20 de noviembre de 1934.

<sup>134</sup> *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, núm. 28 (27-VI-II-1931), p. 646.

<sup>135</sup> J. Ortega y Gasset, *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, núm. 33 (4-IX-1931), p. 778.

<sup>136</sup> J. Claret Miranda, *El Consejo de Ministros en la Segunda República (1931-1939)*, en M. Urquijo Goitia (dir.), *Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno en España (1823-2023)*, Madrid, Sílex, 2025, p. 219.

# The elastic confines of governments in democracies: Nordic constitutional forms and discourses of 20<sup>th</sup> century

DAG MICHALSEN

## 1. *A short state history of the Nordic in the 20<sup>th</sup> century*

The constitutional-historical roles of governments in the Nordic states during the 20<sup>th</sup> century were defined through their democratic constitutions. No Nordic state became authoritarian, although the Finnish one was at times on the verge of becoming, in Lars Björne's words, «half-democratic»<sup>1</sup>. No Nordic state however became outright totalitarian. By the end of the interwar years this fact was indeed rather uncommon in Europe. Most of the new democratic governments of the post-First World War had by the end of the 1930s turned totalitarian, or authoritarian anyhow<sup>2</sup>. For the Nordic countries, this fact did not change in principle for the rest of the 20<sup>th</sup> century, although all states had different constitutional experiences, both as to Second World War and the ensuing Cold War.

The geopolitical location of the Nordic states influenced their constitutional setting and practice. Before the Second War,

the Nordic states were in relation to international law neutral<sup>3</sup>. This had been the case during the First World War, but during the interwar period all Nordic states became members of the League of Nations. To become members, they transformed their worldview and their general commitment to international peace and security<sup>4</sup>. Finland became involved in the Second World War with two wars with Soviet Union. Denmark and Norway were occupied by Nazi-Germany from 1940 until the end of the war, in 1945. Enabled by the war, Iceland gained its full constitutional independence from Denmark in 1944. The only neutral Nordic power was Sweden that (barely) kept out of the war. After 1945 there emerged different international relations and statuses of the Nordic countries. Denmark, Iceland and Norway joined NATO; in 1948 Finland and Soviet Union signed the Finno-Soviet Treaty that restricted some of Finland's international freedom and it also had repercussions in Finnish interior politics. After 1945 Sweden remained neutral in

international politics. By 2000, all Nordic states had become members of the European Union except Norway and Iceland. These states had entered the European Economic Area Treaty with European Union that overall makes both countries quasi members. The Russian attack on Ukraine led Finland (2023) and Sweden (2024) to join NATO.

Of major importance for the constitutional role of the Nordic governments is the fact that the Scandinavian states, Norway, Sweden and Denmark, were – and are – monarchies, still. Finland and Iceland are republics, but their respective presidents have different constitutional competencies. The governments of monarchical democratic constitutions are formed by traditions dating back to 19<sup>th</sup> century to which I will return; all the Nordic states share a tradition of common Christian Lutheran confession<sup>5</sup>.

The following contribution is divided into six parts. First, I give an overview of the 19<sup>th</sup> century constitutional background of the Nordic states (2). Then I describe the slow introduction of parliamentarism in these states that went on from the 1890 to 1920 and which had significant impact on the legal status and functioning of governments (3). Thirdly, I touch upon the well-known issue of vulnerable parliamentary governments during the interwar time. A particular issue that connects the Nordic experiences to a broader European setting is the way the Weimar presidential rule and role of government in the new German parliamentary democracy was critically understood in Norden, especially in Sweden (4-5). The roles of the governments during the Second World War 1940-1945 were very different from state to state (6). After 1945 there was a tendency in all Nordic countries

to form majority governments, mainly social democratic ones. This lasted far into the 1960s and 70s, and for Sweden this was even called the epoch of ‘constitutional void’. This epoch was the pinnacle of strong governments in Nordic constitutional and political history, certainly this is the case in the Scandinavian countries (7). The phase from 1980s until the 2000 was formed by new geopolitical constellations, the new human right regimes and the privatisation of the social democratic state. However, the endurance of parliamentarism structured the role of governments that at times was the basis for rather weak minority governments reminiscent of the interwar periods of coalition governments (8).

## 2. *Governments in Nordic constitutions of the 19<sup>th</sup> Century*

The constitutional institutions were central in the political life of the Nordic countries<sup>6</sup>. The first of the modern constitutions was the Swedish one of 1809 that kept the early modern estate structure of the Swedish society. However, after the constitutional reform of 1866, Swedish politics was modernized in order to handle the rapid economic growth and a more varied social life. Norway adapted its liberal constitution in 1814, and this constitution, still valid, became a vital part of Norwegian politics from then on<sup>7</sup>. From 1814, Norway and Sweden were in a personal union that had many effects on the constitutional politics of the two countries, especially from 1870s until its problematic dissolution in 1905. I will explore this as to the role of governments later. The Danish constitution of 1849 abolished roy-

al absolutism (and thus a very strong 'government') and inaugurated new forms of politics; however democratic reforms came rather slowly and from the 1870s there were much internal conflicts on this issue, almost until First World War. As Russia in 1809 created the Archdukedom of Finland in a personal union with Russian Tsar, Finland (having been the Eastern Part of Sweden since late Middle Ages) emerged as a new political entity. During the second half of the 19<sup>th</sup> century, Finland had very limited constitutional autonomy but still managed to develop new political mechanisms of her own. The Russian Revolution led Finland to declare itself as an independent republic, enacting its new constitution in 1919.

All Nordic states had as 19<sup>th</sup> century backgrounds several interrelationships between other Nordic states that was at the same time internal union law and external international law<sup>8</sup>. The Finnish arrangement with Russia enabled Finland to work for some sort of independence within the absolutist Russian empire. The complicated historical and legal relationship between Denmark and the (mostly) German speaking Dukedoms Holstein and Schleswig was the source of wars and international politics but also strengthening of a new Danish nationalism. The shadows of the old pre-1814 Danish-led union relationship between Denmark and Norway surfaced now and then in the form of unfinished constitutional businesses. After 1860, the union relationship from 1814 between Sweden and Norway became increasingly difficult, often in the legal form as to how to interpret the interconnections of treaties and constitutions from the years 1809 to 1815. This union relationship led to conflicts concerning the legal nature of the union as Norway de-

manded more national independence than Sweden would allow for. These conflicts reached their climaxes in 1895 and 1905 as war nearly broke out<sup>9</sup>. In addition, from the closing of the borders between Russia, Finland and Norway in 1852 until the complicated negotiations between Norway and Sweden after 1905, the Sami questions were a recurring legal issue. At last, for hundred years, from 1843 to 1944, the legal status of Iceland within the Danish realm was an increasingly difficult constitutional problem.

All these problematic union issues had direct effects on the business of governments. An important example was the role of the Norwegian government in the union between Norway and Sweden<sup>10</sup>. From 1814, based upon the Norwegian constitution and the unions documents, the Norwegian government was physically divided between Oslo (Christiania), the capital of Norway, and Stockholm, the capital of Sweden, as the common union king almost always resided in Stockholm. The constitutions of both countries had inaugurated a constitutional personal royal rule whereas the governments held all constitutional responsibility. The members of the governments were formally merely advisers to the king. By the end of the union time however, in 1905, the royal rule had become impersonal, and the governments had become a much more coherent collective state organ<sup>11</sup>.

This constitutional process had effects on the role of governments. The result was the understanding of the government as a collective organ, an understanding that was accomplished rather rapidly for Norway due to the simple fact that the King very seldom ruled from Oslo and thus the Norwegian government *de facto* was left on its own. As the Parliament only by around 1870 was

assembled every year and as for most of the 19<sup>th</sup> century the parliamentarism only had a rudimentary character, the Norwegian government became a very powerful independent state organ, located *between* the king and the parliament. This reached its zenith under the Prime Minister Frederik Stang (1808-1884) during the 1860s and 1870s. In Sweden this process took much longer time; a more independent Swedish government, freed from the monarch, came about perhaps as late as 1920.

Another variation of pre-parliamentary rather strong government we find in the conflicts resulting from the Danish constitutional amendment of 1866<sup>12</sup>. This enactment increased the democratic principle compared to the Danish constitution of 1849. However, it also triggered conflicts between the liberal political party that sought parliamentarism and the conservative party that fought for preserving the monarchical principle. Not surprisingly the conservative party was actively supported by the King. Between 1885 and 1894 the conservative Government and the liberal opposition in Parliament had different opinions on the character of the constitution, and this led the opposition – that had majority in Parliament – to boycott the constitutional task of making legislation and deciding matters of finance. Based on a constitutional provision of state of emergency, the conservative government ruled in such a way that the King himself could enact on these vital issues. Thus, the normal procedure of the constitution ceased to function during this time due to the formal role of the king, and it strengthened the power of government considerably. However, it took not long before parliamentary mechanisms were set in motion.

### 3. *Introduction of parliamentary governments in the Nordic states from the 1880s to 1920s*

The constitutional role of governments shifted with the slow decline of the personal royal rule during the second half of 19<sup>th</sup> century and the parallel slow emergence of parliamentarism<sup>13</sup>. The governments in Scandinavia had no constitutional independent basis in the constitutions; they were either connected to the king or the parliament. Their strength depended upon how to manage these two state organs. The period from 1880s to 1920s transformed the monarchical constitutions from being elite constitutions to become democratic constitutions. There were two major processes occurring. First, the political parties became more coherent, and they expanded their party-administration considerably. This would become a theme of its own at the beginning of the 20<sup>th</sup> century. Second, the system for elections to parliaments was radically changed. Partly this had to do with the rather rapid introduction of universal suffrage around 1900, including the voting rights for women (Norway 1913); partly this had to do with the introduction of the proportionality system in elections that abolished the majority system. The general idea was that the system of proportionality served the democratic principle better than the more established majority system<sup>14</sup>. These processes happened in the Nordic countries with somewhat different speed, but by 1920s the two processes converged as parliamentary governments were now elected based on universal suffrage and proportional elections. The personal royal rule did no longer exist as a constitutional reality, although still formally still surviving through the wordings of the provisions in the monarchical constitutions.

The most dramatic constitutional change took place in Norway in 1884<sup>15</sup>. The constitution of 1814 did not explicitly forbid the principle of parliamentarism, but the principle of division of power was so self-evident that no one thought in those lines. The young intellectuals in government and parliament around 1830 had the idea that the ministers should be allowed entry to the assembly of the parliament and from there, they hoped, politically would lead the more modest representatives of the parliament, but this idea came to nothing. From 1869 however, when the Parliament started to assemble every year and the coalition of liberals got a substantial majority in elections, a process towards parliamentarism commenced. During the 1870s there were harsh conflicts between the liberal opposition and the conservative government. In the end, the opposition, now with a massive majority, became rather confident that it could use the legal instruments of the constitution against the government. Thus, an impeachment case against the members of government was launched in 1882-84 that legally dealt with the issue whether the government had the right to advise the King to veto the enacted constitutional act that allowed the members of government to the proceedings of the parliament. The basic counter argument of the government was that this reform would be contrary to the principle of division of power. As the Impeachment Court decided in 1884 that the amendment was constitutional valid, there were no longer any legal or political obstacles to the introduction of parliamentarism. Gradually, this took place in the years from 1884 to 1905.

In both Norway and Sweden, the dramatic dissolution of their common union

led to strengthening of both governments. This was most obvious for Norway where the dissolution of the union did away with all forms of personal royal rule. From 1814 to 1905 the right to veto legislative acts of the Parliament was a royal prerogative that granted the monarch full discretion in its execution. From 1905 this provision was understood as being taken over by the government, but due to parliamentarism it was rather unlikely that a government would veto a legislative act by Parliament. Due to the state of emergency that lasted throughout that year of 1905, the government received a number of competencies from the parliament. In addition, the government won the two plebiscites that sanctioned the peaceful dissolution of the union and that of keeping a formal monarchy devoid of constitutional power. Thus, the strength of the government after 1905 was based upon the fact that it had a democratic basis; within the flexible parliamentary frames the government now enjoyed considerable power somewhat into the interwar years.

In Sweden, the process towards parliamentarism proceeded somewhat differently<sup>16</sup>. There, the indignation of Norway's unilateral dissolution of the union channeled much nationalistic flavor and this gave the government widely sympathy. The political maneuvering in Sweden in 1905 also led to a reluctant beginning of parliamentarism as the governments needed the backing of Parliament in the negotiations with Norway. The liberal part of the Swedish public had sympathy for Norway and soon the liberal party with the charismatic Karl Staaff (1860-1915) formed a liberal quasi-parliamentarian government (1911) that would have been unthinkable before 1905. All in all, there was now in Sweden a

new focus on the role of governments, its members, its constitutional character, its political appearance and not least, its collective way of dealing with political issues at hand. The Swedish king's personal views on politics, especially that of defense and foreign affairs, still mattered, as far as into the 1940s, but the king refrained in general from influencing politics in a way that most certainly would have led to political backlash.

#### 4. *Nordic governments in the interwar period*

Between 1919 and 1939 there were no radical constitutional breaks or eruptions in the constitutional lives of the Nordic states. As mentioned, there were no real fascist or communist threats to the social-liberal constitutional states, perhaps with the exception of fascist "The Lapua Movement" in Finland (1929-1932). Finland also had in 1918 its brutal civil war between "the reds and the whites" that was won by the conservatives. This outcome shaped Finnish politics for many decades<sup>17</sup>. For the Scandinavian monarchical states, the interwar years were formed by economic hardships of different kinds, ideological tensions with the progression of the parties on the far left, but there was less fascism. Through the 1920s there were rapid shifts of governments mainly due to the new principle of parliamentarism and the system of electoral proportionality that created many political parties in parliament. Thus, the increased channeling of democracy on many levels and forms certainly made it rather difficult to ensure stable governments. In principle the system of parliamentarism

could very well lead to strong governments (as would happen after 1945), but the first effects of the introduction of proportionality in elections tended to weaken the governments – as was experienced in many European countries at the time. The system of proportionality was introduced more of the concern for what may be called a mathematical just democracy than for the concern for establishing stable governments.

Also, the new election system, parliamentarism and added ideological conflicts were connected to new images of mass democracy. This idea of the "masses" soon took shape on the right side of politics, as Fascist Italy from 1922. Whatever: Politics now was – as it had always been on a more elitist scale – about mobilizing the masses, as they said: But how was that issue connected to constitutional frameworks of electoral laws in the rather stable constitutional democracies in the high north?<sup>18</sup>

Crisis emerged as a central word. And the legal discourse that came of the ideology of crisis somehow strengthened the roles of governments and weakened that of parliaments. Especially in Sweden there were many anti-democratic ideological voices advocating this line of thoughts, but there were no comparable far right public opinions as in Italy or Germany. However, the constitutional effects of the new crisis became a theme of its own.

The First World War had introduced massive, delegated legislation from Parliament to the governments<sup>19</sup>. This represented certainly one of the most radical changes for the liberal constitutions during the interwar years. The paramount example was the Weimar Constitution article 48 that gave the president (and by effect the German government) wide competen-

cies to derogate legislation and bypass the Parliament's legislative competence. To different degree this constitutional practice took place in different forms all over the democratic world. In 1926, the Swedish professor Herbert Tingsten published *Konstitutionelle fullmaktslagar i modern parlamentarism*, which was the first international comparative analysis of the massive transfers of legislative competence that occurred from the national assemblies to the executive branch in contemporary parliamentary democracies<sup>20</sup>. The weakening of the principle of separation of powers was much debated, but in most political camps the new delegation practice was considered necessary and inevitable. The shift of legislative authority was implemented in different ways. The fundamental question was the constitutional connection between these delegated competences and the new roles of governments. An illustrative example was the proposal for emergency legislation of 1918 in Norway where it was determined that the government could issue provisions that were required «for the maintenance of public order and the internal and external security of the realm»<sup>21</sup>.

But there were novel developments that located governments in new constitutional settings. An interesting constitutional issue was the practice and debates on judicial review. Here there were substantial differences between the Nordic countries<sup>22</sup>. Norway had for a long-time accepted mechanism of judicial review. During most of the 19<sup>th</sup> century this was practiced, partly on the basis of a provision in the 1814-Constitution (article 94), partly on the doctrine of rule of law. At the heights of conflicts between liberals and conservatives at the turn of century, the Norwegian Supreme

Court had a conservative majority, and in effect this majority restricted some of the legislation of the liberal dominated Parliament (1890-1914)<sup>23</sup>. However, in 1918 the pressure from Parliament on the Court was considerable and by a narrow majority the Court formulated a more moderate view on the scope of judicial review. In other Nordic countries there was no correspondingly established doctrine of judicial review. However, debates were going on that dealt with the political and legal dimensions of the practice of the court's review of legislative acts that came out of the parliamentary system. This debate continued after 1945.

Among the most important issues that courts considered according to the judicial review were the new radical legislation that concerned the new social law intervening in property law and industrial relations. As the forms of coalitions between social democratic and radical liberal parties came about in 1920s, this kind of legislation became common in the Nordic countries. Early in the interwar years the courts abandoned classical liberal economic ideals and accepted the emergence of what has been called the Nordic "age of social democracy" (Francis Sejersted)<sup>24</sup>. That resulted in new social goals and collective ideals about the organization of society. That strengthened both the parliament and government – or rather – made them more dependent on each other. This was also aimed at the court: The notion of a politically strong court without democratic legitimacy became increasingly difficult to uphold, especially in Sweden and Finland, but also in Denmark and even Norway. All in all, the combined power of parliaments and parliamentary governments did not meet much resistance from the courts (contrary to what happened

in United States at the time, another judicial review country).

The constitutional stability in the Scandinavian countries during the interwar years was manifest, even though there were difficulties with the many minority governments during the 1920s. The cue words were, however, both crisis and understanding. The non-socialist political parties had a slight majority through the 1920s, but these were parties of many political and cultural contrasts and therefore often had difficulties in forming stable coalition governments. Thus, as an effect, there came about Social Democratic minority governments in all three countries on an irregular basis during the 1920s. From 1930s this pattern became more stable. As the Social Democratic parties increasingly moved to the center of politics, the party soon became the largest in all three Scandinavian states. The big leap so to speak was the establishing of majority coalition governments between the Social Democratic and one or more non-socialist parties during the 1930s. Contrary to the experiences of the late Weimar time, the communist parties remained rather weak: This might also have to do with the geopolitical position of Norden vis a vis Soviet Union. As mentioned, the Fascist movements and parties had anyhow limited influence in the Scandinavian countries. The most important example of a fascist party in Scandinavia was the movement of Vidkun Quisling (1887-1945) that became the political party *Nasjonal Samling* (National Unity) in latter half of the 1930s. But this party never reached parliament or government. This would change in the year 1940, after the German invasion of Norway.

Finland had a more complicated story of parliamentary governments. The major

difference to Scandinavia was the popular election of presidents (comparable to that of Weimar) that influenced the party politics and the running of governments to a considerable degree. Between 1918 and 1940 there were 14 governments in Finland, and only very seldom did the Social Democratic party lead the government. Overall, the outcome of the Finnish civil war in 1918 had led to a deep marginalization of the left side of Finnish politics and this lasted throughout the interwar years. During the 1930s, a new fascist party became rather strong and influenced politics to a considerable degree even though it soon lost much support through its use of physical violence at the end of the 1930s.

##### 5. *Constitutional Mirrors: Nordic debates about executive power in Weimar*

An interesting debate on the role of the executive power in Swedish political thought in the interwar period was connected to the debates about the German Weimar Constitution (1919-1933). The central names were the professors Axel Brusewitz (1881-1950) and Herbert Tingsten (1896-1973). To connect to German constitutional thinking was natural as Germany had influenced Nordic constitutional thought and legal thinking since the 19<sup>th</sup> century. In addition, in many ways the Weimar constitution – with its blend of liberal and social democratic elements – resonated with the social liberal political class in the Nordic countries, when certainly not the conservatives. Of course, the constitutional differences between the Scandinavian monarchies and the German republic of 1919 were many. So even

though all the Nordic countries, including Finland, had introduced proportional election model in some form, the constitutional landscapes within which this election model functioned were very different. To some extent it had to do with the constitutional role of the people.

There can be no doubt that the Weimar constitution was – by its own admission – an extraordinary democratic constitution. But this had also its complications. The intricate interconnected system of parliament, parliamentarism, a rather strong government *and* a popular elected president with broad legislative competences, including emergency legislation, seemed to have the cumulative effect of *narrowing the role* of parliament. This reduced de facto the role of the people in its capacity of electing representational bodies, when not overall, as the democratic election of the federal president must be considered. But the election of the president had little to do with proportionality and equally the presidential election tended to weaken the role of political parties, both as to the exercise of power and as to that of being legitimate actors in political life.

One could say, as the Nordic debates went on, and as was evident in the texts of Axel Brusewitz, the Weimar constitutional model was, paradoxically, contrary to the formal Scandinavian monarchies where the parliaments had no competition from other state organs that represented the voters<sup>25</sup>. The same went for the very interesting system of *referendums* in the Weimar constitution, as a realizing the principle of direct democracy<sup>26</sup>. According to the Weimar constitution these types of referendums were initiated either by the people through its own initiative or the people was asked

to respond to issues, all approaching some Swiss democratic model. In the Scandinavian monarchies plebiscites were held but were kept outside the formal constitutional system and without the people having any formal legal right in this respect. The role of the plebiscites became for various reasons significant in interwar years, not only in practice, but also in ideological terms as the plebiscites might have challenging and chilling effects on the role of the democratic parliament and governments. So, the inherent tensions between a radical democratic attitude and the representational role of parliament through political parties remained a very difficult issue throughout the whole interwar period. How could parliamentary governments achieve constitutional security that would enable them to create constitutional space to do politics? This was what mostly struck Nordic observers about the Weimar parliamentary practice, not really the typical right-wing and fascist argument that parliamentarism was wrong or that governments in democracies were inherent weak – even if that also was debated.

All in all, the Nordic governments in the interwar period went from being coalition of conservative and liberal parties to increasingly being coalitions dominated by the social democratic parties. By the 1930s, the share of votes for these parties were around 40% and this made them the major coalition party in all Scandinavian countries, albeit not in Finland. The crisis of many kinds, economic, political and social ones, led to more *understanding for compromises*, particularly on the sensitive issues of labor marked that much new legislation addressed. The governments of the 1930s also managed to get through parliament much

legislation that ensured the infrastructure of the new welfare state. If the parliament had been in the constitutional forefront during the years after 1920, the governments now at the end of the 1930s seemed to have taken this position.

## 6. *Governments and Second World War 1940-1945*

All the Nordic countries were dramatically affected by World War Two, but in different ways. In all countries, this posed major challenges for the governments. For Denmark and Norway, the question was how to react to the German occupation and the Nazi rule and for Sweden how to stay out of the war. Finland had two wars with Soviet Union that shattered their way of government.

Norway had the most complicated governmental order during the war<sup>27</sup>. The German occupation began on April 9, 1940. However, as the German occupation forces were upheld by the Norwegian army the first couples of months, the Norwegian King and Government managed to stay in Norway for a while and then escape to England in June 1940. From then on, there came about a complicated structure of government in Norway. By June 1940, the exiled Norwegian government had its seat in London. Constitutionally this government had been given parliamentary authority by the Parliament on the day of the German invasion. From June 1940 this 'London'-government (as it was called) acted as the sole legitimate Norwegian government throughout the war. But it goes without saying that it had very limited possibilities to intervene in any way

in Norway. The 'London'-government was a coalition government of all political parties that partly dealt with issues concerning exiled Norwegian interest, partly it represented Norway in the coalition against the Axis. At times it also intervened in the German occupied Norway.

In Norway proper, there were both civil and military administration. First, during the 1940, as the constitutional government left Oslo, there came about a Norwegian civil administration without government functions. However, as German occupation powers forced this administration to act contrary to its aims, it was soon dissolved. From 1941, Vidkun Quisling became 'president' and formed a Norwegian Nazi government that ruled in coalition with the real power, the German occupation forces and the German civil government (*Reichskommissariat Norwegen*)<sup>28</sup>. In consequence, there was no legitimate Norwegian government in Norway proper during the war. In Denmark the story was different as the king and government remained in Denmark during the occupation and thus continued to govern in a kind of concert with the Nazi occupants.

In Sweden there was yet another story. The Social Democratic party had already during the 1930s become the dominant party. Its aim was to build a social welfare state and keep solid economics in the heavy industrialized Sweden. Sweden was in a very precarious geopolitical position as Finland in the east fought with Soviets from 1939 and the west, the Nazi invasion of both Norway and Denmark in 1940 had dramatic effects: Thus, Sweden was surrounded by totalitarian powers. From 1939 until 1945 there was a national coalition government consisting of three parties to the right in

addition to Social Democrats to center left. A national government dissolved party politics and in order to keep Germany happy the government had to make concessions of many kinds. The role of government however was strengthened during the war as Sweden survived as neutral country and there was very little opposition.

7. *Parliamentary governmental majority rule in post war Norden*

Between 1945 and the 1980s, there have been for the most part parliamentary majority governments in the Nordic countries<sup>29</sup>. The stability after 1945 was particularly evident as the Social Democratic party continued to have governmental power in the three Scandinavian countries for decades. The constitutional basis for this stability was all in all the same as that before the war. Even though Denmark renewed its constitution in 1953 and the Sweden enacted a modern constitution in 1976, these constitutional changes had little to do with the continued governmental stability. This stability related to a strong sense of parliamentarism. The many debates whether parliamentarism was to be understood as constitutional practice or just political conventions was of no consequence in this sense. The effects of the debates from interwar years, the coalition experiences from the war 1940-1945 and not least the common idea of establishing a well-functioning welfare state – all this contributed to the perceived need for a robust governmental style and ruling. This constitutional and political understanding also related to the strong administrative build-up of the

Nordic states that eventually strengthened the governments. Undoubtedly, the Nordic parliamentary-based governments led the way in building up new administrative states.

Without doubt Swedish politics was the most radical in the Nordic countries, also as it led to certain de-constitutionalizing process of the role of parliament and government. This result has even been called the "half-century of non-constitution"<sup>30</sup>. The idea behind this term is that the Swedish society to a large extent after 1945 was governed more by political understandings than by any reference to the formal constitution – and that this way of governing certainly strengthened the role of the government. The combination of the construction and the extension of the welfare state and the continuous rule through several decades of the Swedish Social Democratic party gave meaning to that term<sup>31</sup>. Even though the post-war stories in the other Nordic countries varied somewhat, Sweden may stand for the idea of a radical state aiming at social reforms headed by an ideological committed government.

During the late 1940s and up to the 1960s, the Cold War had its impact on the political life and – often with mechanism of emergency legislation – consolidated the rule of the governments. To take Norway as an example. As Norway (and Denmark) became member of NATO in 1948 and was recipient of the Marshall resources, the conflict with Soviet Union became integral part of the internal political life in Norway. This again resulted in marginalisations of political parties left of the ruling Social Democratic party. Thus, and differently from the interwar years, the post war years were formed by the debates on the

implementation of the new security legislation (1950). This kind of legislation was (as research has shown) often also utilised for the sake of governmental agencies and governmental control. During the 1960s a reaction from the political left emerged that called for more transparency in these matters. There can be no doubt that this security legislation (and by its outcome certain traits of a security state) gave the government competences that were not anchored in the constitution. This trend goes for all Nordic countries.

On the other hand: The Nordic countries have been active champions for international law and the new systems of human rights<sup>32</sup>. As small democratic states, it was natural to adhere to international law and not great power politics. European cooperation divided the Nordic countries as Denmark became member of European Community in 1973 whereas Sweden and Finland waited until 1995. As already mentioned, Norway and Iceland have through European Economic Area a treaty with European Union from 1994<sup>33</sup>. That has meant that these states to a considerable degree accept EU-legislation in order to have access to the EU internal market. This new international setting of the Nordic countries has self-evidently had effects on the role of governments. To govern both nationally and internationally through hybrid legal-political bodies of many kinds, is more difficult than before. But that is a common experience all over modern Europe. Still, what is striking in Nordic countries, is how the constitutional tradition of each of the Nordic states continues to be important to the role of the government. Also, the parliamentary system still functions according to its political and constitutional aims.

Whether the tendencies in contemporary Europe with a somewhat more authoritarian politics will influence the Nordic countries in this respect remains to be seen.

## 8. *Conclusion*

To understand the constitutional role of governments in the Nordic countries there are some obvious premises. The state structure of Norden has been stable for a very long time. Since 1814 there has been no war between Nordic states. Since mid-19<sup>th</sup> century, the Scandinavian monarchies have been constitutional, and they progressed to parliamentarism and democracy after 1900. The 20<sup>th</sup> century is no exception here. There was no overturn of democratic governments during the 20<sup>th</sup> century and overall, we must speak of a remarkable constitutional stability.

Given these premises, there could never be any 'strong government' in the sense of extra-constitutional ones or constitutional outright authoritarian governments. In my view there has never been a government in the Nordic states during the 20<sup>th</sup> century (except under German occupation) that was un-constitutional in a liberal sense even though at times the government utilised the constitutional and political order to its advantage. This was the case during the 1950s and 60s, as the Social Democratic governments ruled with substantial majorities. But it has never been claimed that one deals with constitutionally illegitimate practise.

The role of the Scandinavian government was formed by the 19<sup>th</sup> century constitutionalism and under the control of the monarchs. As the royal rule declined, the

rise of parliamentarism absorbed the government within the principle of division of power and the necessities of the administration of the state. Overall, the governments were at its weakest during the early interwar years, but by 1930s majority rule became the norm. Even though there were many minority governments during the interwar years, these were at the same time so integrated in the parliamentary system that the possibilities for reaching majority solutions were many. Even though there were widespread criticism of parliamentarism and political parties in general, this never had political consequences as in the authoritarian states on the European continent.

The fundamental impact of the rule of law frameworks and ideology has led to new levels of regulations of the governmental practice in all Nordic countries. Even with majority government, this is the case. The Nordic countries also take the EU-law more seriously than many other states that contributes to the same effect. One may even speak of a meta-regulated government transcending the constitutional frameworks. Whether this will survive what seems to be a rise of international authoritarianism is another question.

<sup>1</sup> See L. Björne, *Finland 1919-1939: Halvdemokrati och politiska rättegångar*, in «Tidsskrift for rettsvitenskap», 2023, pp. 305-329. See also the comparative analysis P. Ihalainen, *The Springs of Democracy: National and Transnational Debates on Constitutional Reform in the British, German, Swedish and Finnish Parliaments, 1917-1919*, Helsinki, Studia Fennica, 2017.

<sup>2</sup> See overview from that time: K. Loewenstein, *Autocracy versus Democracy in Contemporary Europe I-II*, in «American Political Science Review», 1935, pp. 571-593 and pp. 755-784.

<sup>3</sup> M. Jonas, *Scandinavia and the Great Powers in The First World War*, London, Bloomsbury Academic, 2019, Ch 2.

<sup>4</sup> D. Michalsen, *Nordic jurists and the League of Nations*, in H.A. Ikononou, K. van Leeuwen, M. Rasmussen (eds.), *The Cambridge Handbook of the League of Nations and International Law*, Cambridge, CUP, 2026, Ch 9.

<sup>5</sup> K.Å. Modéer, H. Vogt (eds.), *Law and the Christian Tradition in Scandinavia*, London, Routledge, 2021.

<sup>6</sup> M. Feeley, M. Langford (eds.), *The Limits of the Legal Complex*, Oxford, Oxford University Press, 2021.

<sup>7</sup> D. Michalsen, *The Norwegian Constitution of 1814 between European Restoration and Liberal Nationalism*, in K.L. Grotke, M.J. Prutsch, (eds.), *Constitutionalism, Legitimacy, and Power. Nineteenth-Century Experiences*, Oxford, Oxford University Press, 2014, pp. 211-224.

<sup>8</sup> A. Jackson, *United Kingdoms. Multinational Union States in Europa and Beyond, 1800-1925*, Oxford, Oxford University Press, 2023 with many references to Nordic experiences.

<sup>9</sup> D. Michalsen, *Norsk rettsenkning etter 1800*, Oslo, Pax, 2013, pp. 143-209.

<sup>10</sup> For what follows P. Maurseth, *Sentraladministrasjonens historie*

*1814-1844*, Oslo, Universitetsforlaget, 1979, pp. 326 ff.

<sup>11</sup> E. Holmøyvik, § 3, in O. Mestad, D. Michalsen (eds.), *Grunnloven. Historisk kommentarutgave 1814-2020*, Oslo, SCUP, 2021, pp. 136-138.

<sup>12</sup> C. Friisberg, *Ingen over og ingen ved siden af Folketinget. Partiernes kamp om forfatningen 1848-1920*, Varde, Vestjysk Kulturforlag, 2007.

<sup>13</sup> On Nordic perspectives T. Persson, *The Parliaments of the Scandinavian Countries*, in P. Nedergaard, A. Wivel (eds.), *The Routledge Handbook of Scandinavian Politics*, London, Routledge, 2018. See further, U. Jakobsen, J. Kurunmäki, *Historical The formation of parliamentarism in the Nordic countries from the Napoleonic Wars to the First World War*, in P. Ihalainen, C. Ilie, K. Palonen (eds.), *Parliament and Parliamentarism: A Comparative History of a European Concept*, Oxford, Berghahn Books, 2016 pp. 97-114.

- <sup>14</sup> For the source, *Norwegian Commission on reform of the election model*, 1919.
- <sup>15</sup> For what follows, E. Holmøyvik, D. Michalsen, *Lærebok i forfatningshistorie*, Oslo, Pax forlag, 2015, pp. 388–426.
- <sup>16</sup> B. Stråth, *Union och demokrati. De förenade rikena Sverige och Norge 1814–1905*, Nora, Bokförlaget Nya Doxa, 2005.
- <sup>17</sup> H. Meinander, *A History of Finland*, London, Hurst, 2020.
- <sup>18</sup> See S. Jonsson, *Crowds and Democracy. The idea and image of masses from revolution to fascism*, New York, Colombia University Press, 2013 and – of course – the famous and critical book J. Ortega y Gasset, *La rebelión de las masas*, Madrid, Ediciones de la Revista de Occidente, 1929.
- <sup>19</sup> C. Ahlund (ed.), *Scandinavia in the First World War: Studies in the War Experiences of the Northern Neutrals*, Lund, Nordic Academic Press, 2012.
- <sup>20</sup> H. Tingsten, *Konstitutionelle fullmaktslagar i modern parlamentarism*, Lund, Gleerup, 1926, pp. 130 ff. A French version *Les Pleins pouvoirs. L'expansion des pouvoirs gouvernementaux pendant et après la Grande Guerre*, Paris, Stock, 1934.
- <sup>21</sup> D.M. Farstad, *Delegasjon av lovgivningsmyndighet i Norge under første verdenskrig*, University of Oslo, 2021, <<https://www.duo.uio.no/handle/10852/88260>>. D. Michalsen, *Frede Castberg and the Invention of State of Emergency in Norwegian Constitutional Law in the Twentieth Century*, in D. Frände, O. Mäenpää, P. Korpi-saari (eds.), *Oikeuden, historiasta, tulevaisuuden, Eurooppaan. Pia Letto-Vanamo 60 vuotta*, Helsinki, Suomalainen Lakimiesyhdistys, 2014, pp. 201–212.
- <sup>22</sup> See fundamental, M. Sunnqvist, *Konstitutionellt kritiskt dömande: förändringen av nordiska domares attityder under två sekel*, Stockholm, Institutet för Rättshistorisk Forskning, 2015.
- <sup>23</sup> A. Kierulff, *Judicial Review in Norway. A Bicentennial Debate*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.
- <sup>24</sup> F. Sejersted, *The Age of Social Democracy: Norway and Sweden in the Twentieth Century*, Princeton, Princeton University Press, 2011.
- <sup>25</sup> A. Brusewitz, *Den tyska riksförfatningens typologiska byggnad* in «Statsvetenskaplig Tidskrift», 1928, pp. 197–233; idem, *Maktfördelning och demokrati i den konstitutionella utvecklingen. Några grundlinjer*, in «Statsvetenskaplig Tidskrift», 1923, pp. 293–310. Idem, *Typologische Verfassungstudien*, Königsberg, Gräfe und Unzer, 1930.
- <sup>26</sup> See as introduction, P.C. Caldwell, *The Weimar Constitution*, in N. Rossol, B. Ziemann (eds.), *The Oxford Handbook of the Weimar Republic*, Oxford, Oxford University Press, 2022, Chapter 6.
- <sup>27</sup> O.K. Grimnes, *Norge under andre verdenskrig 1939–1945*, Oslo, Aschehoug, 2018. As to law, see H.P. Graver, *The Legal Complex: Denmark and Norway under German Occupation 1940–1945*, in M. Feeley, M. Langford (eds.), *The Limits of the Legal Complex*, Oxford, Oxford University Press, 2021, pp. 175–199.
- <sup>28</sup> H.F. Dahl, *Quisling. A Study in Treachery*, New York, Cambridge University Press, 1999.
- <sup>29</sup> The following text is a summary of much research.
- <sup>30</sup> F. Sterzel, *Ett kvartssekel efter 'det författningslösa halvseket': Har Sverige nu en författning?*, in E. Smith (ed.), *Grundlagens makt*, Stockholm, SNS Förlag, 2002, pp. 77–98.
- <sup>31</sup> B. Rothstein, *The Social Democratic State. The Swedish Model and the Bureaucratic Problem of Social Reforms*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1996. Also: O. Wilske, *Is there a Swedish Constitutional Exceptionalism?*, in *Constitutional Law in the Scandinavian Countries*, *Scandinavian Studies in Law* vol. 70, Stockholm, Jure Law Books, 2024.
- <sup>32</sup> See interesting as to Sweden, J. Karlsson Schaffer, *The Legal Complex in Struggles for Political Liberalism*, in M. Feeley, M. Langford (eds.), *The Limits of the Legal Complex*, Oxford, Oxford University Press, 2021, in particular pp. 99–107.
- <sup>33</sup> Ch. Vedder et al (eds.), *Agreement on the European Economic Area*, London, Nomos/Hart, 2018.

# A stronger leadership within a delicate balance of powers: executive leadership, professional administration, and democracy in Woodrow Wilson's theory and practice

CRISTINA BON

## 1. *Woodrow Wilson: an 'outside force' in a 'transformational' moment*

Today, the U.S. system of checks and balances is decidedly skewed in favor of the executive branch. Opposite to a Congress, which «struggles to perform the basic functions of a legislative body, such as appointing» the Speaker of the House, «keeping debate civil, organizing votes»<sup>1</sup>, and approving the budget, stands a President, who, for ninety years now, has progressively strengthened and refined its instruments of executive action and legislative direction. In this respect, the first two decades of the 21<sup>st</sup> Century have marked a new evolutionary stage of the *Modern Presidency*<sup>2</sup>, as noted by Bruce Ackerman some years ago<sup>3</sup>. The transformative age that has been unravelling in the past two decades of the 2000s reminds us of another «transformational» moment in the presidential leadership, which is rooted in the Progressive Era<sup>4</sup>.

Certainly, one of the most distinctive interpreters of the Progressive presiden-

cy was Woodrow Wilson, who stood out among both his predecessors and successors for being not only a politician, but first and foremost an acknowledged scholar of American democracy and administration and who spent his entire academic career paving the way to his future political life<sup>5</sup>. The 240 years of US Federal history do not show any other President so deeply engaged in the study of the lights and shadows in the American constitutional design and its historical development.

Hence, it is difficult to separate Wilson's theories of government, democracy and leadership from his statesmanship. As Daniel Stid has recently put it, «Indeed, he decided on an academic career because he believed it was the best outlet for his ambitions, that he could maximize his impact by serving as an 'outside force' in politics»<sup>6</sup>.

The assessment made by 20<sup>th</sup> century scholars on Wilson's achievements as President in light of his academic writings has been extremely controversial. Two main schools of thought have come out of the

historical and political analyses. On the one hand, the traditional school, led by the greatest biographer of Wilson, Arthur Link, has considered him an «inspiring exemplary for contemporary presidents» and has praised the merits of «[destroying] the wall between the executive and legislative branches» laying the foundations for the «expansion and perfection of the powers of the presidency»<sup>7</sup>. On the contrary, the revisionist approach has heavily criticized Wilson for introducing in theory and practice a presidential leadership able to bypass the institutional boundaries placed by the framers of the Constitution between the Chief Executive and the public opinion; this innovation would have weakened the original institutional design. Recently, a third, more balanced view of Wilson's statesmanship denies that he challenged and subverted the US separation of powers, and rather points to the moderation of Wilson's presidency, considering, in particular, «his persistent ambivalence regarding his program for 'responsible government *under* the Constitution', and the resilience of the separation of powers»<sup>8</sup>.

In taking up the issue of leadership in Wilson thought and practice, I will follow in the footsteps of the third interpretation of Wilson's statesmanship, drawing specific attention to its connection with the two co-related issues of democracy and administration. Every scholar who has dealt with Wilson's scholarship and political career – such as Arthur Link, Niels Thorsen, Peri Arnold, Bryan James Cook, Daniel Stid – has also dealt with the place of leadership within his theory of state and democracy. In particular, by analysing Wilson's entire literary production – from his early writings to his last academic essays – Thorsen has

noted that Wilson's attention to political leadership came as a consequence of a constant concern for the «failings of American democracy»<sup>9</sup>. This urgent need was connected to the peculiar historical context surrounding the future 28<sup>th</sup> President of United States.

Thomas Woodrow Wilson was born in 1856, in Staunton, Virginia, in the mid of the sectional conflict that would have led to the American Civil War. After the war, since the conflict over slavery was not fully settled, and rather continued to thrive in disguise during the Reconstruction period, Wilson «grew up in an atmosphere haunted by a fear of political disintegration»<sup>10</sup>. Meanwhile, the new national political economy supported by Republican majorities in Congress paved the way to the formation of large-scale organizations of capital and labour which, in turn, posed new challenges to the State and opened new areas of public policy<sup>11</sup>. Unchecked speculations on the stock market created the conditions for a financial crisis, while the concentration of capital in big Trusts and Companies affected free competition and labor relations. Therefore, most of the 1870s was punctuated by financial panics, economic depression, and strikes, increasing «the sense of the precariousness of the social order»<sup>12</sup>. In the meantime, freed from the bonds of slavery, the United States relaunched its global image as a progressive nation now ready to join European imperialism. Against this economic, social and international background stood an almost powerless federal government, driven more by local interests than by a national vision and marked by an endemic political corruption, of which the Compromise of 1877 represents the main example. The Compromise was the result of

the heavily disputed presidential election of 1876, which pitted Samuel J. Tilden, the Democratic governor of New York, against the Republican Governor of Ohio, Rutherford B. Hayes. Even though Tilden had prevailed over Hayes by securing 184 electoral votes, he was one vote short of the majority for the Electoral College, while 20 electoral votes from 4 states were still disputed. Hence, Congress took up the issue and, after intense bargaining, cut a deal that entailed the Democrats' approval of Hayes as President in exchange for federal economic investments in strategic infrastructures in the South and, most importantly, for the removal of troops from Southern states. The extremely contested presidential election of 1876, «close beyond all precedent»<sup>13</sup>, increased suspicions of electoral frauds and outraged young Wilson. In a speech given on November 15<sup>th</sup> at the College of New Jersey he talked of a Union «endangered by the traitors who have crept into favor certain parts of the country by the miserable ambition of petty politicians» and spoke of the «great political crisis» it was facing<sup>14</sup>.

An even stronger indignation was manifested by Wilson's friend Douglas McKay, whose ideas he likely shared:

The great American Republic is a failure. When I see so plainly that there is an endeavour to make the will of the people subservient to the wishes of a few unblushing scoundrels, such as some of those in power at Washington, I am the more persuaded that while the government of the Republic is beautiful in theory, its practical application fails entirely<sup>15</sup>.

It was at this point that Wilson took upon himself the mission of saving the American republic from its deficiencies<sup>16</sup> and began to reflect upon the Union, the weaknesses of its constitutional system and the need

to provide a new foundation for American democracy. In two decades of theoretical speculation, Wilson finally resolved to identify in the Executive, both the Cabinet and the President, the means through which to found anew the US political system. In other words, in Wilson's mind, the issue of how to make American democracy work in a changing national and international environment went hand in hand with concern for the development of a more efficient executive in the US constitutional design. And yet, this goal should have been reached without compromising the two main pillars of the constitutional system, namely self-government and separation of powers.

This essay examines Wilson's efforts, first as a scholar and then as the President of United States, to uphold his vision of leadership and democracy within America's delicate balance of power. After analysing Wilson's main scholarship on the subject, I will focus on Wilson's presidential management of the administrative apparatuses and the civil service – an issue that represents well his ambivalent attitude between affirmation of the executive leadership and respect of the checks and balances enshrined in the US constitution.

## 2. *A new leader for a new order. Wilson's idea of statesmanship from Cabinet Government to Constitutional Government*

From his first writings in his youth to his later, more articulated reflections about politics, government and state, Woodrow Wilson maintained a concern focused on three main recurrent topics: democracy,



Rogers, W. A. (William Allen), *Cheer up Mr. President--it is not Congress which shows lack of confidence*, "New York Herald", May 17, 1918, p. 7, Library of Congress Prints and Photographs Division Washington, D.C. Description: Uncle Sam presenting Woodrow Wilson with paper "Congress passes Overman bill, administration measure majority in the house, 295 to 2"; portrait of Abraham Lincoln on wall

leadership and administration. Those concepts make the three pillars which underpinned Wilson's political theory, and they are inextricably interconnected. In particular, it can be said that Wilson's reflection on leadership and administration originated from the need to understand how to best manage the features of a modern democracy – namely, liberal institutions, political freedom and universal suffrage. This connection, evident since *The Ideal States-*

*man* (1877)<sup>17</sup> would have shown in different forms in his later political writings. Indeed, in all his political and constitutional works, Wilson dealt with the issue of leadership. However, at the core of his political analysis stood always, first and foremost, the observation of American democracy's deficiencies in a historical context dramatically changed after the Civil War and demanding new governmental solutions: in this respect, his new conception of leadership

would have helped to build a new conception of government.

The topic of institutional reforms for a new democratic government dominated his first political essay, written in 1879: *Cabinet Government in the United States*<sup>18</sup>. This was a direct and harsh critique on the US divided government, which, from the local to federal level, expressed «a decline in statesmanship, a rule of levity and folly instead of wisdom and a sober forethought in legislation». These defects threatened «to shake our trust not only in the men by whom our national policy is controlled, but also in the very principles upon which our Government rests»<sup>19</sup>. Rejecting the idea, supported by some of his contemporaries, that the origin of these defects lay in the expansion of male suffrage, Wilson turned his attention to the constitutional architecture of the American system and its strict separation of powers. By comparing the US checks and balances with the British parliamentary system, which entailed a connection between the executive and the legislative branches through the practice of parliamentary confidence, Wilson called for the need to break the boundary between the legislative and executive branches in the United States, and thus for a reform of the separation of powers established in the Constitution of Philadelphia. In particular, he advocated for a constitutional reform that allowed the executive branch to enter into the law-making process through the legislative initiative, challenging the then absolute dominion of legislative committees. The historical development of legislative procedures had led to the division of parliamentary work into a large number of committees, which retained the power to determine the future of any bill. Since these

committees usually met in secret sessions, law-making now was conducted by denying one of the main features of self-government, «the discussion of public business», which was granted on principle by the US Constitution. This legislative process had, thus, turned the standing Committees into Executive Departments, and had encouraged several lobbying activities, less concerned with the national wellbeing than with personal interests and bargaining. And yet, they practically carried out ministerial functions without being accountable, leading to a paradoxical situation: «the absorption of all power by a legislature which is practically irresponsible for its acts»<sup>20</sup>. While the system of divided government made the executive meaningless and lacked a true leadership, it had not prevented the concentration of power in the legislative branch. Hence, legislative standing committees were the main target of Wilson's claim on democratic deficiencies in the federal system.

It was at this point that Wilson introduced his reflection on leadership in the executive, which would have entailed a process of overcoming the isolation between the executive and the legislative branches by making the presidential cabinet populated by members picked from Congress and dismissed by the lack of parliamentary confidence. These could have sat in Congress and, most of all, they would have retained legislative initiative. Thus, the legislative debate would have become necessarily public, since the President and the cabinet would have used the initiative prerogative to lead the Congress through its business, and a wide political debate would have ensued as a result of the role played by the parliamentary opposition. All in all, the

need for executive Department Secretaries to gain the confidence of the majority in Congress would have led to three positive results: a selection of responsible and principled leaders, the «lifting [of] the lid of concealment» placed on public debate by the standing committees, and it would have allowed a cooperation – rather than an «isolation» – between politics and administration, which would have improved the process of law-making<sup>21</sup>.

Above all, as Niels Thorsen has noted, Wilson's proposal for reform «is probably best understood as an attempt to reconcile the idea of the nation with the practice of universal suffrage». Indeed, while many contemporary pundits blamed the deficiencies of the political élites on the ignorance of the voting masses, Wilson reversed the problem: «The suffrage need not weaken governmental efficacy; instead, it can actually legitimize the power and authority of the nation»<sup>22</sup>, provided that the constitutional design allowed for a public legislative debate and a responsible government. It is, thus, evident that, according to this logic, in Wilson's thought, the issue of leadership was consequent to the issue of making American representative democracy work in tune with the new times by introducing a full executive political accountability.

However, after *Cabinet Government*, Wilson soon realized that this type of accountability could be hardly reached by subverting the system of divided government enshrined in the Constitution. Six years later, the book drawn by his doctoral dissertation, *Congressional Government*<sup>23</sup>, stopped short of «diagnosing» the inefficiencies of the government caused by standing committees, without aiming at prescribing any «remedies»<sup>24</sup>. It was at

this point, by realizing that a true constitutional reform geared toward a responsible government would not have been feasible, that Wilson turned to the US chief executive as the key to improve American democracy by bridging the executive and legislative branches, without formally compromising the original system of checks and balances<sup>25</sup>. Notwithstanding this theoretical turn, a general overview of Wilson's further works on state, democracy and politics<sup>26</sup> confirms that he placed his discourse on leadership in a broader frame of analysis<sup>27</sup>. Wilson conceived a political leader for a new system of government, which, in turn, was needed in order to connect the state with the nation and address the challenges of modernization – namely, the manifold effects of both industrial development and technological advancements, the expansion of trusts and corporations, the rise of public opinion through the influence of the press<sup>28</sup>, and the organization of a plurality of interests in various trade unions.

Certainly, in *Congressional Government*, the President was not yet the ideal political leader imagined by Wilson. Indeed, this book described the President merely as the federal top-rank official, an inevitable outcome of two main factors: a decline in the character of the Presidents, and also in the prestige of the office. The first problem was due to the internal logic of national party conventions in the selection of the candidates, which led to single out people of «clean and irreproachable insignificance»<sup>29</sup>. The second problem was related to the predominance of Congress, described as a «despot» that makes «the Secretaries its humble servants». Accordingly, the President was «scarcely the executive», rather only the head of an

administrative system he could not even control. Indeed, he could neither direct the law-making, similarly to a British Prime Minister, and not even lead his own Cabinet, since each Secretary was independent on a matter of principle<sup>30</sup>. On the contrary, it was Congress that supervised not only the law-making process, but also the «faithful execution of the law»<sup>31</sup>. Thus, if it were not for the right of veto, the President could have been made a «permanent officer [a member] [...] of the official rather than of the political machinery of the government»<sup>32</sup>.

Only fifteen years after *Congressional Government's* first edition, Wilson had to recognize a decisive increase in the prestige of the presidential office, connected to some extra-constitutional changes in law and political practices, such as the abrogation of the Tenure of Office Act (1887)<sup>33</sup> and the growing authority of the Secretary of the Treasury in influencing the money market and managing both the funds of the Treasury and the bond issues of government. However, the most important change for its implications on the role played by the President within the federal system came from the new imperial posture assumed by the United States after the Spanish-American War of 1898. In Wilson's words, the «war's most striking and momentous consequence» had to be found in «the greatly increased power and opportunity for constructive statesmanship given the President, by the plunge into international politics and into the administration of distant dependencies»<sup>34</sup>. This observation provided the soon to be governor of New Jersey and future POTUS with the opportunity to share a belief he would reaffirm several times throughout his presidential

terms: the idea, dating back to Hamilton, according to which international politics represented the President's peculiar realm of unilateral action. In Wilson's vision, the opportunity represented by the transformation of the United States into an imperial power would have provided the necessary impetus to create a «new leadership of the Executive Branch», and thus initiate a new process of «extra-constitutional» change to counterbalance congressional 'absolutism' and redefine the foundations of American representative democracy through a system no longer based on the dogma of the separation of powers, rather on the idea of a responsible executive, capable of interpreting its times, reforming its party, and establishing a direct connection with the nation. It was also at this time that Wilson began to cultivate ideas that would eventually lead him to join the progressive camp, a crucial step in cementing his ambition to reform American democracy through leadership<sup>35</sup>.

Since the turn of the century, in response to the social and economic problems spurred by industrial modernization, a reform movement had spread from local to state and federal governments. This progressive movement was a reaction to a capitalist society that had left behind several socio-economic categories, and it now began to organize politically, mainly against railroads companies and large corporations<sup>36</sup>. Regarding national politics, Progressivism was a cross-party movement; yet, in the first decade of the 20<sup>th</sup> Century, it represented a minority in the Democratic Party led by William Jennings Bryan.

By this time, Wilson had become an acknowledged national scholar and the President of Princeton University. Even though

his thought had always hinted at moderate reformism, until then *The Professor* had been mostly prominent among the democratic conservative side<sup>37</sup>. And yet, during his Princeton Presidency, he had pursued several truly liberal reforms. Indeed, «Wilson's conservatism, [...] was very different from [the one] that prevailed in American business circles around the turn of the century». For example, Wilson did not share «the contemporary celebration of *laissez faire*» and his «faith in the supremacy of government institutions [contrasted with] the conservative [stand to keep the] government to a minimal police function and [...] to emancipate the corporations from all social and political constraints»<sup>38</sup>.

However, it was not until 1910, after being elected governor of New Jersey, that he embraced the progressive cause. Wilson's decision proved to be extremely timely, because it came at a time when the progressivists in the Republican party were highly disillusioned by the conservative turn of President William Howard Taft, while the Democrats had gained a solid majority in the House of Representatives after almost twenty years. By stepping into the progressive field, though, Woodrow Wilson could picture himself as a new leader for a new order. Furthermore, this was a choice that offered him the tools to implement his most cherished institutional reform project, which, from then on, would have hinged entirely on a new executive leadership<sup>39</sup>.

This idea of a leadership, which was developed in his late academic writings and lectures, was based on a new form of political legitimacy, not rooted in the party nor Congress, but rather in public opinion, and is well described in *Constitutional Government*, published in 1908, soon before he

left his position as President of Princeton to enter politics as the Democratic candidate for the New Jersey governorship<sup>40</sup>. Once again, his theoretical statement on leadership was functional to his «theory of politics». Indeed, in *Constitutional Government*, Wilson was first and foremost interested in the «changed context in which leadership was to take place», a social environment made by «a more demanding public, ready to pressure the government for help» to realize its material interests<sup>41</sup>. Hence, the government should have become an agent of national growth and national power, meant to give the American people more opportunities for achievement. It was against this background that Wilson styled the President as the representative institution best equipped to embark in the task of strengthening the nation. In *Constitutional Government*, Wilson draws the idea of the President not only as a responsible Chief administrator, but also as the «leader of the nation» and the symbol of American power. He was the «vital link of connection [between its party and] [...] the thinking nation [...] the spokesman for the real sentiment and purpose of the country» and the one the country would have looked at for guidance and statements of policy<sup>42</sup>. This guiding function, i.e., being the main representative of the people, was exploited by Wilson to argue for a legitimate expansion of presidential authority within the system of checks and balances<sup>43</sup>. Hence, Wilson strongly advocated a decisive intervention of the executive in the «law-making part of the government», since in «times of stress and change», the President was to become «originator of policies»<sup>44</sup>. It was thus no longer the case that the President could be considered a mere executive official. This



Woodrow Wilson's speech to Congress on April 8, 1913, on the revision of customs duties. Library of Congress Prints and Photographs Division Washington, D.C.

last point also implied that the President had necessarily to delegate his merely administrative functions to be able embrace the «larger sort of executive questions»<sup>45</sup>. Therefore, in *Constitutional Government*, Wilson did not seem to attribute to the public administration any importance in enhancing the role of the President as the leader of the nation. Yet, as a scholar, he had dedicated a good deal of his work to the study of the administration, so much so that he is considered the father of administrative science in the United States<sup>46</sup>. Indeed, since *Cabinet Government* and *Congressional Government*, Wilson had paid great attention to administration as «a political institution

in its own right». When he took up the issue of remaking the public executive within a modern American national government, he expressed the conviction that the administration and the exercise of administrative powers had become «the central mode of politics and governance». Hence, he began to explore «the proper structure and institutional status of administration under a popular constitutional regime»<sup>47</sup>.

First of all, contrary to a most simplistic interpretation, Wilson did not claim a strict separation between politics and administration<sup>48</sup>. Just as a strict separation of powers could not work in modern democratic systems, so did a strict distinction between

policy design (law-making function) and policy management (administrative function). Politics and administration should go hand in hand, an outcome that would be naturally obtained by making the executive responsible *vis à vis* the legislative branch. It was exactly an increased accountability of the executive that would have improved the skills of both political and permanent executive officials, in that the «heads of departments would seek to demonstrate their administrative prowess and successes in order to gain or sustain their positions of leadership», while legislators would not have had incentives in interfering with administrative details, since they would have no longer had the chance to take policy-making decision behind the secrecy of the standing committees<sup>49</sup>. All in all, similarly to other contemporary supporters of civil-service reform, Wilson stated the need for more prepared and professional civil servants at all levels of government. However, from a theoretical point of view, it was not easy to give the idea of a professional, impartial and neutral bureaucracy, recruited through criteria of merit, primacy over the much more traditional idea of 'democratic recruitment' implicit in the holy principle of self-government. The idea that civil servants ought to be chosen by the people or appointed by the representatives of the people was rooted in the very origins of the American Republic and was at the base of the spoils-system. Consequently, *The Professor* was extremely conscious that most Americans would have resisted a rational method of recruitment in exchange for «a little self-government»<sup>50</sup>.

Indeed, part of *The Study of Administration*, his seminal work on the topic (1887)<sup>51</sup>, addressed public concern about profes-

sional officials, in particular the fear that «corps of civil servants, prepared by special schooling» could become a «semi-corporate body with sympathies divorced from those of a progressive, free-spirited people»<sup>52</sup>. In the American system, such a bureaucracy could be perceived as a danger to self-government. Wilson answered these concerns arguing that the administration could be legitimized «as a neutral means of obtaining government efficiency»<sup>53</sup>. Trained officials, conforming to the policy of government, would clear any apprehension that «such a body will be anything un-American»<sup>54</sup>. Thus, Wilson's answer to the dilemma of making the merit-system fit the democratic regime can be synthesized in the concepts of efficiency and competence.

Not surprisingly, in *Constitutional Government*, the same idea of efficiency in administration through the selection of the best men for the offices was the essential condition to free the President from the details of administration, allowing him to guide the nation. Therefore, in Wilson's mind, both modern democracy and modern leadership could be enhanced by competence and administrative design<sup>55</sup>. Indeed, at a certain point of his theoretical speculation, he also advanced the idea that, in order to address «the needs of a changing social and industrial organization», and, in particular, to remedy the distorted competition that had «enabled the rich and the strong to combine against the poor and the weak», a certain degree of administrative reform was required<sup>56</sup>. Hence, administrative reform was another «of several ideas that occurred to him as having promise of making government more responsible and efficient»<sup>57</sup>. He supported his view

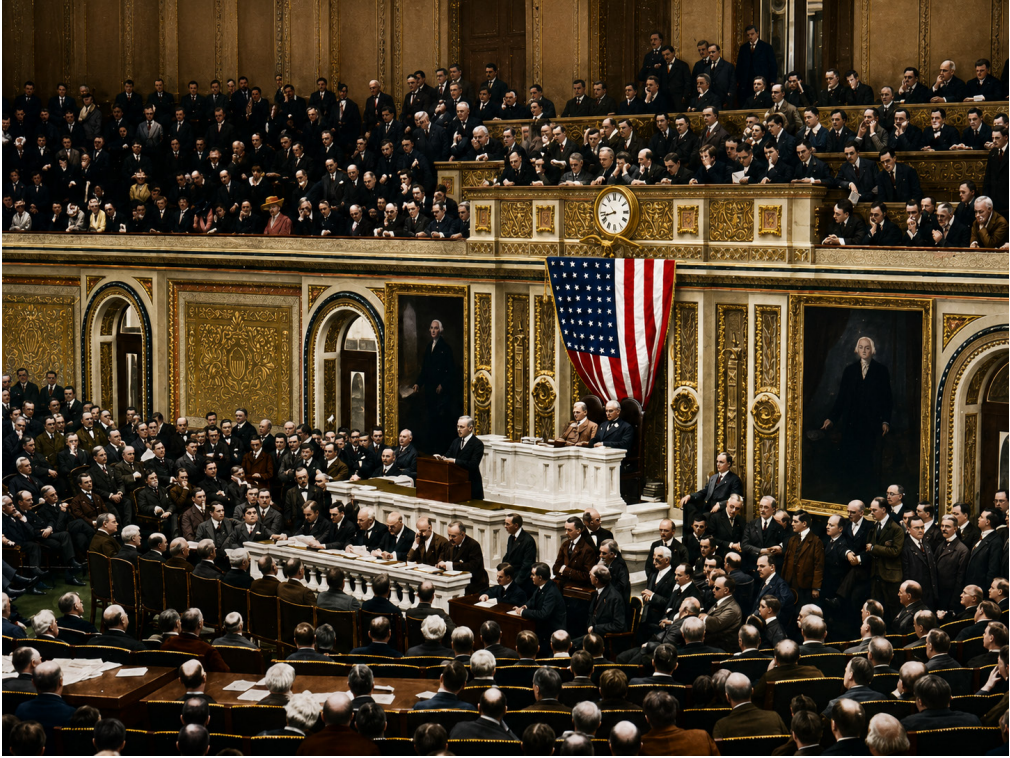
even during his brief mandate as Governor of New Jersey<sup>58</sup>.

Yet, by the time he stepped into the presidential political competition, Wilson thought of the administration as mostly focusing on the character and competences of political appointments and permanent civil servants, rather than on the apparatuses of government. Contrary to other intellectuals or progressive politicians such as Herbert Croly or Theodore Roosevelt – who favored a broad federal regulation of financial trusts, great corporations, and trade competition through federal commissions – in his *New Freedom* platform of 1912, Wilson envisioned a minimal intrusion by the federal government in individual enterprises, because he «believed the federal power should be used only to sweep away special privileged and artificial barriers to the development of individual energies, and to preserve and restore competition in business»<sup>59</sup>. This scope could have been reached through legislation, rather than through an expansion of administrative apparatuses. Greatly influenced by the thought of Louis D. Brandeis<sup>60</sup>, Wilson did not want to create a number of technocratic bodies, which could have controlled and potentially curbed economic and commercial competition<sup>61</sup>. Furthermore, he was wary of bodies that could exercise autonomous power and be exposed to lobbying activities. Even if he had always admitted the need to expand the administrative scope of the state, he was extremely cautious in advocating for his aggrandizement. This attitude, which had certainly to do with his Southern origins and his previous conservative democratic positions, and also with the need to create a large consensus behind his Democratic Party's leadership, was also

unquestionably related to his theoretical path, which had been constantly concerned with making his ideas of responsible government fit the system of delicate balance of powers enshrined in the US Constitution. This concern would have also deeply affected his practice of government.

### 3. *Woodrow Wilson's Presidency: a struggle between theory and practice*

Anyone who comes across with Wilson's thought and government practices must admit that, «over his long academic and political career» he «struggled with the question of how to achieve vigorous leadership and effective administration»<sup>62</sup> in the American democratic system. There are basically two schools of thought on Wilson's governing practices. The first states that Wilson's actions must be explained only in light of his intellectual formation. The alternative view sees Wilson «as a practicing politician», who adopted and dismissed positions only according to his political interests<sup>63</sup>. Contrary to these two opposite interpretations, Daniel Stid and Brian James Cook have introduced a more sophisticated view. While Stid has focused on the struggle between «Wilson the reformer» and Wilson the «pragmatic politician»<sup>64</sup>, Cook has analysed in depth the strengths and weaknesses of Wilson's style of government and leadership and has attempted to relate each choice in his governing style to a specific theoretical premise<sup>65</sup>. Building on the sophisticated perspective conveyed by Stid and Cook's studies, I wish to advance the hypothesis of a conceptually original drift in Wilson's theoretical frame, which may



*Announcement to Congress of the Declaration of War on Germany, April 2<sup>nd</sup>, 1917. Library of Congress Prints and Photographs Division Washington, D.C.*

have led to the contradiction between the expansion of administrative powers and responsibilities invoked in his writings and the ambivalent attitude toward expansion of the federal public administration adopted in his presidency. In this respect, many scholars, like Kendrick Clements, have acknowledged that, notwithstanding his conviction that administrative reform could give government the power to address the challenges of a modern organized society without the need for constitutional change<sup>66</sup>, ultimately «Wilson largely failed in pushing for and achieving general administrative reforms»<sup>67</sup>.

At a first glance, the legislative and administrative agenda connected to the *New Freedom* platform was particularly rich. In his first years, Wilson successfully accomplished a number of legislative goals: a substantial tariff reduction, the introduction of a national income tax, and the institution of the Federal Reserve and of the Federal Trade Commission<sup>68</sup>. This way, he had practically completed his *New Freedom* Agenda. Besides, both the FED and the FTC are considered by contemporary historiography as evidence of Wilson's change of thought on the expansion of autonomous «independent – i.e., “irresponsible” – commissions», which contrasted with his previous oppo-

sition to the introduction of technocratic “un-American” bodies into the federal system. This reversal was «prompted in large part by politics», but also by an increasing belief that «a combination of governmental control and administrative autonomy was needed to deal with the problems of the financial sector and the trusts»<sup>69</sup>. A similar reliance on neutral, autonomous and professional administration subsumed also the implementation of his major progressive reforms of 1916<sup>70</sup>. However, when practical necessity called, Wilson was also open to abandon his program and theoretical support for professional administration; indeed, the government experience forced him to acknowledge the difficulty of matching political expediency with his administrative standards in terms of appointments, to the point that he frequently resorted to the spoils system in exchange for Congressional consent, or else he delegated practices of the spoils system to his cabinet Secretaries<sup>71</sup>. Thus, supposedly, Wilson renounced his ideal of efficient administration placed under the control of a responsible ministerial leadership. Ultimately, some aspects of Wilson’s presidency lead us to conclude that administration was no longer for him a strategic tool to be implemented to break the boundaries between the executive and the legislative branches. Indeed, it seems that Wilson often preferred to rely on the ministerial, interpretative and rhetorical skills of leadership, which are described in *Constitutional Government*.

To enhance the ministerial and rhetorical role of the President, he introduced four main innovations: he appeared in front of Congress to report the State of the Union (a practice previously abandoned by US Presidents after John Adams); he used the Pres-

ident’s room in the Capitol to frequently confer with Democratic congressmen and legislators<sup>72</sup>; he worked with the Democratic committee chairs as they drafted the *New Freedom* bills; and he constantly kept the leadership of Democrats in Congress in order to carry out his progressive reform. Through those specific practices, he tried to convey some elements of a parliamentary system to a divided government. Besides, while part of Wilson’s presidential choices turned to leadership, instead of administration, in order to solve the problem of responsible leadership in a divided government, there were numerous occasions when *The Professor* resisted a number of administrative reforms and innovations. Several of these, on the one hand, would have given the federal government the correct tools to address the challenges of the twentieth century, but, on the other hand, they would have made the President effectively able to control the administration, leading to the creation of a true responsible leader in both legislative and administrative terms, as invoked in *Constitutional Government*.

An example may be found in the absence of Wilson’s efforts to support an executive budget reform suggested by the Commission on Economy and Efficiency, established by President Howard Taft. As the Commission had stressed, the reform would have allowed the President to send Congress a single spending proposal for all Departments and agencies<sup>73</sup>. Hence, it would have allowed him «to assume responsibility for the coordination and control of the administrative departments, the independent agencies, and federal civil service personnel»<sup>74</sup>. On this point, Bryan Cook has observed that «here [...] was a means for administrative integration and policy co-

ordination that Wilson could obtain without the unlikely constitutional changes his cabinet government scheme required»<sup>75</sup>. However, until the United States entered WWI, Wilson refused to support the executive budget and «only recommended that all appropriations be centralized in a single House Committee». Eventually, the need to manage war time expenditures won Wilson to the cause of reform, and, in 1921, a Bureau of the Budget was created under the Treasury Department. According to Kendrick Clements, by that time Wilson «had lost confidence in administrative reform as the route to enlarging the [...] functions of government»<sup>76</sup>.

The wartime period offers another crucial example of Wilson's deflection from his own theory. During the war, administrative expansion was inevitable. In August 1917, Congress passed *The Lever Food and Fuel Control Act*<sup>77</sup>, which increased tremendously Presidential administrative authority by allowing the Chief Executive «to regulate the production, distribution, and price of food, as well as to control the price and production of all other products, including fuel, used in raising food»<sup>78</sup>. Through this delegated authority, Wilson created a Food Administration led by Herbert Hoover and a Fuel Administration directed by Harry Garfield. One year later, this presidential discretionary authority was further expanded with the *Overman Act of 1918* (May 20, 1918), named after the proponent Democratic Senator, Lee S. Overman of North Carolina<sup>79</sup>. This Act was actually Wilson's last move to contrast the mounting Congressional criticism over the inability of his administration to manage and coordinate industrial production. Until then, for this, the US government had relied on two bod-

ies with an extremely weak authority. The first was the Council of National Defence (CND), which was placed under the leadership of the Secretary of War and worked through committees of industrialists<sup>80</sup>. The second was the War Industry Board (WIB), created by the CND with the scope of overseeing mobilization and it included representatives of the military and the civilians. Both these bodies proved to be inefficient: on the one hand, neither of those organizations had a real coercive authority over either administrative agencies or industries; on the other, the members of CND were suspected by Congress of a conflict of interests, and many businessmen abandoned it. At that point, Congress introduced a bill to create a special civilian war cabinet to take over from the President. Hence, Wilson responded by introducing, through senator Overman, a bill «giving the president virtually unlimited authority to reorganize federal agencies to make mobilization more efficient»<sup>81</sup>. It was the first time that the Presidential Reorganization Authority entered the delegated powers granted to the President by Congress. Twenty years later, the Reorganization Authority became the tool that Franklin Delano Roosevelt would have used to reform the Presidency, through the establishment of the Executive Office of the President.

Instead, despite an emergency situation, which would have amply justified an extensive use of the Reorganization Authority, «Wilson made little use of the powers granted by the Overman Act»<sup>82</sup>. In March 1918, he actually used that authority to issue an executive order that turned the WIB into an independent agency. However, he placed the chairman under his direct control and kept the agency's authority very

limited. In a letter to the soon to be WIB's chairman, Bernard Mannes Baruch, Wilson stressed that he was to «let alone what is being successfully done and interfere as little as possible with the present normal processes of purchase and delivery in the several Departments»<sup>83</sup>. And yet, the Papers of Woodrow Wilson show evidence that, in the President's mind, the *Overman Act* was also a tool to enact both administrative efficiency and accountability. Indeed, in a message to Lee S. Overman, dated 21 March 1918, Wilson manifested his satisfaction for having obtained the necessary authority to work directly on the administrative machine: «Senator after Senator has appealed to me most earnestly to "cut the red tape". I am asking for the scissors»<sup>84</sup>. A few days later, writing to Grosvenor B. Clarkson<sup>85</sup>, Wilson seemed to praise himself for having made the WIB a «directive administrative agency». At the same time, he admitted of looking positively at the idea, suggested by Clarkson, of keeping the Council of National Defence even after the war<sup>86</sup>. However, at a closer look, this expansion of federal war administrative capacities was always meant to be confined within the remit of the departmental structure and under the Executive. This main scope was remarked also at the end of war, in the State of the Union Address of 1918, when Wilson clarified that the war agencies were not only temporary, but also that they «[had] not been isolated agencies; they [had] been directed by men which represented the permanent Departments of the Government and so [had] been the centres of unified and cooperative action»<sup>87</sup>. In general, throughout the war, Wilson expressed his concerns about creating a centralized and bureaucratic organization, which, first of all, may not have

worked within the parameters of the American system, and further – as he had anticipated to the Secretary of the Navy Josephus Daniels in January 1917 – it might have given «Big Business» the privileges and tools to gain «control of government» after the war; at that point no-one would have lived to see «the government returned to the people»<sup>88</sup>. Consequently, the President was determined that, as soon as the War was over, the wartime structure be dismantled<sup>89</sup>.

Ultimately, as Bryan Cook has noted, Wilson's plan and development of the structure of war administration «revealed his considerable caution on administrative expansion and centralization, especially when outside the regular, existing administrative structures»<sup>90</sup>. For the most part, this caution was due to Wilson's extreme «attention to legitimacy» and to avoid even the «perception of the growth of a centralized, bureaucratized national administration»<sup>91</sup>. Kendrick A. Clements has also reached similar conclusions, together with the fact that «the wartime experience emphasized a dilemma that had always been inherent in Wilson's ideas about administrative reform. From the outset he had had difficulty in explaining how administrative responsibilities could be enlarged [...] without creating a dangerous threat to democratic control of government»<sup>92</sup>.

#### 4. *The core of Wilson's dilemma between responsible leadership and democracy*

At the end of this overview of Wilson's thought and practice, I wish to propose a possible explanation of Wilson's ambivalence in

his government and administration, which builds on his theoretical premises. I believe that the very core of Wilson's dilemma may be found in the most important pre-condition to his theory about responsible government, which he chose to adopt since his PhD thesis, *Congressional Government*: the withdrawal of constitutional reform.

The decision to pursue responsible leadership in a divided government without constitutional reform forced him to elaborate complicated and sophisticated arguments in order to legitimize the new role of the President, to the point of finding legitimacy for executive action outside the boundaries of the Constitution. It was ultimately this original choice that exposed Wilson to a number of inconsistencies once he entered politics. However, it was also this original choice of weakening his claim for constitutional reform that ultimately allowed him to become a political leader and the President of the United States. Wilson continued to work on his theoretical frame all his life, but, when he became President, the incredible effort to make his theory of leadership fit with the reality of government became almost unbearable for him. This decision must have been suffered, and, in some way, it is possible that Wilson was haunted by it all his life. A proof of this utmost regret can be found in the *Papers of Woodrow Wilson* that relate to his presidency. There are at least three main occasions which show Wilson's continuing distress for the lack of a constitutional reform geared toward a parliamentary government.

The first is a letter written to Democratic Congressman Alexander Mitchell Palmer on February 5<sup>th</sup>, 1913. In this letter, after summarizing the characteristics of the leader as explained in *Constitutional Gov-*

*ernment*, Wilson suggested that reform was needed to relieve the «quite abnormal» burdens and tensions of the presidency and to provide a more responsible government. He stated that the President «must be made answerable to opinion in somewhat more informal and intimate fashion – answerable, it may be, to the Houses whom he seeks to lead, either personally or through a cabinet, as well as to the people for whom they speak». However, Wilson did not explain when or how this change would come: «That is a matter to be worked out – as it inevitably will be, in some natural American way which we cannot yet even predict»<sup>93</sup>.

Another excerpt from the papers, reported also by Bryan Cook, relates to a letter written on February 1<sup>st</sup>, 1914 to Mary Allen Hubert – his lover – to whom he often confided his distresses and frustration. While describing the burdens related to the presidential office, he confessed of feeling an «unbearable strain»; soon after, he admitted he considered this heavy workload as «the penalty for having held ever since youngster a distinct theory of what a President ought to and ought not to attempt. One ought not to write books until he knows whether he will be called on to do what they say ought to be done»<sup>94</sup>.

The most important evidence of Wilson's belief in, and regret for, constitutional reform can be found in a confession he made to his good friend and first adviser, William Mendell House, soon after winning the re-election to the presidential office. In his diary, on November 15, 1916, House reported a «two hours talk» with the President on how to bring «more representative government» in the United States:

The President believes that a slight amendment to the Constitution making members of Con-

gress eligible to Cabinet places and, at the same time, retaining their congressional membership would be the only move necessary for its accomplishment. I am not altogether sure he is right, but his argument is convincing. He believes the best talent of the country would go into the Senate and the House rather than striving for the Presidency, and if they once reached either the Senate or the House, they could compel any President to place them in the Cabinet, and the President would be largely under their control<sup>95</sup>.

The above passages show that, even in his later years, Wilson was still thinking about his original theoretical framework, and we may infer that this constant concern for constitutional reform might have been one of the reasons why he could not take a clear stand as a President over the correct

way to solve the dilemma between responsible leadership and democratic government. He was constantly torn between the need of an efficient and independent bureaucratic apparatus headed by a strong executive official and the need for a much accountable government, similarly to a parliamentary system. Hence, he played the role of a wise acrobat, careful in reserving a delicate balance of powers and leaving to the future generations the burden of coping with the constitutional implications of his presidential legacy.

<sup>1</sup> J.D. Mayer, M.J. Rozell, *Il Congresso non funziona più*, in «Limes», 3, 2024, pp. 231-239, p. 233 [translated by the author].

<sup>2</sup> The expression *Modern Presidency* refers to a presidential style of leadership that developed around the 1900 and was based on some specific features, such as the leadership of the legislative branch, the expansion of executive authority especially over the federal bureaucratic apparatuses, the consolidation of a more independent role of Commander in Chief and the direct appeal to the public in order to sponsor a political agenda. Cfr. S. Skowronek, *Franklin Roosevelt and the Modern Presidency*, in «Studies in American Political Development», vol. 6, 1992, pp. 322-358; M.S. Ambar, *How governors built the Modern American Presidency*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2012, p. 14.

<sup>3</sup> B. Ackerman, *The Decline and Fall of the American Republic*, Cam-

bridge (MA) - London, Belknap Press, 2010, pp. 9-10.

<sup>4</sup> P.E. Arnold, *Remaking the Presidency. Roosevelt, Taft, and Wilson*, 1901-1916, Lawrence, University Press of Kansas, 2009, p. 191. Arnold refers specifically the adjective "transformational" to Woodrow Wilson's leadership style. A good account on the relation between Wilson and the Progressive Age see A.S. Link, *Woodrow Wilson and the Progressive Era: 1910-1917*, New York, Harper, 1954.

<sup>5</sup> Several studies account for Wilson's passage from academic to political career. See i.e. A.S. Link, *Wilson: The Road to the White House*, Princeton, Princeton University Press, 1947; Arnold, *Remaking the Presidency*, cit., chapters 6 and 7.

<sup>6</sup> D.D. Stid, *The President as Statesman. Woodrow Wilson and the Constitution*, Lawrence, University Press of Kansas, 2021, pp. 3-4; *Woodrow Wilson to E. L. Axson*, October 30, 1883, in A.S. Link (ed.),

*The Papers of Woodrow Wilson*, vol. 2, Princeton, Princeton University Press, 1967, pp. 499-502. The same belief in the impossibility of separating Wilson's thought from his political action is shared also by other scholars: see i.e., Arnold, *Remaking the Presidency*, cit. and B.J. Cook, *Democracy and Administration. Woodrow Wilson's Ideas and the Challenges of Public Management*, Baltimore (MD), Johns Hopkins University Press, 2007.

<sup>7</sup> A.S. Link, *Wilson*, Princeton, Princeton University Press, 5 vols. (1947-1965), vol. 2, p. 145.

<sup>8</sup> Stid, *The President as Statesman*, cit., p. 5. Stid provides an effective synthesis of the main schools of thought on Wilson's presidential legacies.

<sup>9</sup> N.A. Thorsen, *The Political Thought of Woodrow Wilson (1875-1910)*, Princeton, Princeton University Press, 1988, p. x and pp. 31-32.

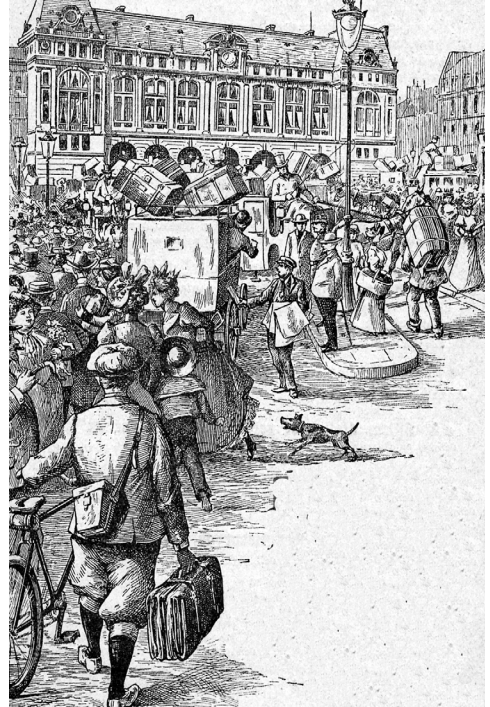
<sup>10</sup> Ivi, p. 3.

<sup>11</sup> Cfr. R.F. Bense, *Yankee Levia-*

- than. *The Origins of Central State Authority in America, 1859-1877*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
- <sup>12</sup> Thorsen, *The Political Thought of Woodrow Wilson*, cit., p. 4.
- <sup>13</sup> *Wilson's Shorthand diary*, November 10, 1876, in Link (ed.), *PWW*, cit., vol. 1, p. 223.
- <sup>14</sup> T.W. Wilson, *The Union*, in ivi, pp. 226-228, pp. 227-228.
- <sup>15</sup> *Douglas McKay to Woodrow Wilson*, November 23, 1876, in ivi, pp. 231-232; p. 231.
- <sup>16</sup> Thorsen, *The Political Thought of Woodrow Wilson*, cit., p. 16.
- <sup>17</sup> In this speech, given at Princeton on January 30 1877, Wilson basically argued for the need of a statesman able to lead the masses empowered by the enlargement of the political franchise mainly through his oratory abilities. See *The Ideal Statesman*, in Link (ed.), *PWW*, vol. 1, cit., pp. 241-245; p. 244.
- <sup>18</sup> T.W. Wilson, *Cabinet Government in the United States*, in «International Review», VI, August 1879, pp. 146-163. This was Wilson's first essay to appear on a major national journal. Also in Link (ed.), *PWW*, cit., vol. 1, pp. 493-510.
- <sup>19</sup> Wilson, *Cabinet Government*, cit., p. 146.
- <sup>20</sup> Ivi, p. 147.
- <sup>21</sup> Ivi, p. 150; p. 153; p. 155.
- <sup>22</sup> Thorsen, *The Political Thought of Woodrow Wilson*, cit., p. 32.
- <sup>23</sup> T.W. Wilson, *Congressional Government. A Study in American Politics*, Boston and New York, Houghton Mifflin Company, 1885. Between 1879 and 1885 Wilson had restated the need for constitutional reform in other two writings: *Congressional Government* (unpublished article) and *Government by Debate* (partially published in 1884). Cfr. Thorsen, *The Political Thought of Woodrow Wilson*, cit., p. 47.
- <sup>24</sup> Wilson, *Congressional Government*, cit., p. 315: «I am pointing out facts, — diagnosing, not prescribing remedies». Cfr. also Thorsen, *The Political Thought of Woodrow Wilson*, cit., p. 66: "The ideas behind Congressional Government were presented, not as a constitutional proposal, but as a theoretical venture".
- <sup>25</sup> After all, Wilson's reflections on the current despotism of Congress started from the observation that, over the course of ninety years, the federal system had changed through extra-constitutional means, due to the extreme difficulty «to move the cumbersome machinery of formal amendment erected in Article Five». By 1885, he was then conscious that a formal amendment of the federal constitutional architecture would be rather impracticable. Wilson, *Congressional Government*, cit., pp. 242-243.
- <sup>26</sup> The most important of which are, *The Study of Administration*, in «Political Science Quarterly», vol. 2, 1887, pp. 187-222; *The State: Elements of Historical and Practical Politics. A sketch of Institutional History and Administration*, Boston, D.C. Heath, 1889; *Constitutional Government in the United States*, New York, Columbia University Press, 1908.
- <sup>27</sup> For a general overview of Wilson's thought on leadership, other than Thorsen, *The Political Thought of Woodrow Wilson*, cit., see also the collection of Wilson's selected writings with editorial commentary by E. David Cronon (ed.), *The Political Thought of Woodrow Wilson (1875-1910)*, Indianapolis-New York - Kansas City, Bobbs-Merrill, 1965; Link, *Wilson*, cit.
- <sup>28</sup> On this point see i.e. a passage from *Notes on administration*, where Wilson stated that, since public opinion was unstable and did not have any determinate means of expression, it had to be counterbalanced by «a new machine of government — a machine which may have thought for one of its motive powers, by having officers through whose interests in the public thought, and capacity for catching it, is to be controlled» [T. W. Wilson, *Notes on administration*, in Link (ed.), *PWW*, cit., vol. 5, p. 49, quoted by Thorsen, *Thought of Woodrow Wilson*, cit., p. 109].
- <sup>29</sup> Wilson, *Congressional Government*, cit., p. 42. The same subject is developed at pp. 244-245.
- <sup>30</sup> Ivi, pp. 254-259.
- <sup>31</sup> Ivi, pp. 45-47; according to art. II, sec. 2 of the Constitution of the United States, the President is invested with the power of «taking care that the laws be faithfully executed».
- <sup>32</sup> Ivi, p. 254.
- <sup>33</sup> The Tenure of Office Act of 1867 was a federal law enacted during Radical Reconstruction that limited the President's authority to dismiss certain executive officials without the consent of the Senate.
- <sup>34</sup> From the preface written by Woodrow Wilson to the fifteenth edition of *Congressional Government*. T.W. Wilson, *Congressional Government. A Study in American Politics*, Boston and New York, Houghton Mifflin Company, 1901, pp. v-xiii.
- <sup>35</sup> On this respect, Wilson's reflections fit perfectly in the development of the American political thought of the time, that was rethinking the foundations of American constitutionalism and the relations between State and society. On this topic cfr. R. Baritono, *Oltre la politica. La crisi politico-istituzionale negli Stati Uniti fra Otto e Novecento*, Bologna, Il Mulino, 1993.
- <sup>36</sup> A.S. Link, *Woodrow Wilson and the Progressive Era: 1910-1917*, New York, Harper & Row, 1954, pp. 1-2.
- <sup>37</sup> Ivi, pp. 8-9.
- <sup>38</sup> Thorsen, *The Political Thought of Woodrow Wilson*, cit., p. 188.
- <sup>39</sup> From the preface written by Woodrow Wilson to the fifteenth edition of *Congressional Government*. T.W. Wilson, *Congressional Government. A Study in American Politics*, Boston and New York, Houghton Mifflin Company, 1901, pp. xii-xiii. On Wilson and

- Progressivism see Link, *Woodrow Wilson and the Progressive Era*, cit.; Arnold, *Remaking the Presidency*, cit., p. 147; pp. 167-190.
- <sup>40</sup> An assessment of the idea of presidential leadership contained in *Constitutional Government* has been the object of a number of scholarly reflections. Cfr. i.e. A.J. Wann, *The Development of Woodrow Wilson's Theory of the Presidency: Continuity and Change*, in E. Latham (ed.), *The Philosophy and Policies of Woodrow Wilson*, Chicago, The University of Chicago Press, 1958, pp. 46-66; Thorsen, *The Political Thought of Woodrow Wilson*, cit., pp. 199-213; Stid, *The President as Statesman*, cit., pp. 46-65.
- <sup>41</sup> Thorsen, *The Political Thought of Woodrow Wilson*, cit., pp. 199-201.
- <sup>42</sup> T.W. Wilson, *Constitutional Government in the United States*, New York, Columbia University Press, 1908, p. 68.
- <sup>43</sup> Ivi, p. 59.
- <sup>44</sup> Ivi, pp. 72-73.
- <sup>45</sup> Ivi, p. 67.
- <sup>46</sup> The argument that Wilson introduced the study of administration in the United States was first stated by L.D. White, *The Republican Era, 1869-1901: A Study in Administrative History*, New York, Macmillan, 1958, p. 396.
- <sup>47</sup> Cook, *Democracy and Administration*, cit., p. 30.
- <sup>48</sup> This statement follows both Niel Thorsen and Brian James Cook, both of whom, by underling the strict connection between Wilson's theories on Administration and Democracy, rejected the simplistic interpretation of Wilson as a proponent of the separation of politics and administration. See Thorsen, *The Thought of Woodrow Wilson*, cit., pp. 128-131; Cook, *Democracy and Administration*, cit., p. 30.
- <sup>49</sup> Ivi, p. 29.
- <sup>50</sup> T.W. Wilson, *The Art of Governing*, November 15, 1885, in Link (ed.), *PWW*, cit., vol. V, pp. 50-54, p. 54.
- <sup>51</sup> Wilson, *The Study of Administration*, cit., pp. 187-222.
- <sup>52</sup> Ivi, p. 216. On the acknowledgment of the limits of expert knowledge and the dangers of a "domineering illiberal officialism" see also Cook, *Democracy and Administration*, cit., p. 106.
- <sup>53</sup> Thorsen, *The Political Thought of Woodrow Wilson*, cit., p. 129.
- <sup>54</sup> Wilson, *The Study of Administration*, cit., p. 216.
- <sup>55</sup> On Wilson's ideas of enhancing democracy through administrative design see Cook, *Democracy and Administration*, cit., pp. 105-136. According to Cook, Wilson should be praised for having understood and confronted straightforwardly the dilemma of the democratic legitimacy of unelected bureaucrats.
- <sup>56</sup> T.W. Wilson, *The State: Elements of Historical and Practical Politics*, Boston, D.C. Heath, 1889, p. 659; p. 661.
- <sup>57</sup> K.A. Clements, *Woodrow Wilson and Administrative Reform*, in «Presidential Studies Quarterly», vol. 28, n. 2, 1998, pp. 320-336, p. 320.
- <sup>58</sup> Ivi, p. 326; also, Arnold, *Remaking the Presidency*, cit., pp. 148-157.
- <sup>59</sup> Link, *Woodrow Wilson and the Progressive Era*, cit., p. 20.
- <sup>60</sup> Louis D. Brandeis (1856-1941) was a progressive republican lawyer and one of the main supporters of the preservation of economic freedom amid a regulated competition. He jumped into the democratic party after 1912 and during Wilson's presidency was appointed Associate Justice of the Supreme Court of the United States. Cfr. M.I. Urofsky, *Louis D. Brandeis: A Life*, New York, Pantheon Books, 2009.
- <sup>61</sup> About Brandeis' influence on Wilson's presidential platform see G. Borgognone, *Tecnocrati del progresso. Il Pensiero americano del Novecento tra capitalismo, liberalismo e democrazia*, Torino, Utet, 2015, pp. 51-56.
- <sup>62</sup> Clements, *Woodrow Wilson and Administrative Reform*, cit., p. 320.
- <sup>63</sup> For a more detailed account of the two schools of thought see J.A. Thompson, *Woodrow Wilson*, New York, Pearson-Longman, 2002, pp. 7-8.
- <sup>64</sup> Stid, *The President as Statesman* cit., p. 65.
- <sup>65</sup> D.R. Brand, *Democracy and Administration: Woodrow Wilson's Ideas and the Challenges of Public Management by Brian J. Cook* (review), in «Presidential Studies Quarterly», n. 39/3, 2009, pp. 636-637, p. 537.
- <sup>66</sup> This belief was particularly expressed in W. Wilson, *The State: Elements of Historical and Practical Politics*, Boston, D.C. Heath, 1889.
- <sup>67</sup> Cook, *Democracy and Administration*, cit., p. 142; Clements, *Woodrow Wilson and Administrative Reform*, in «Presidential Studies Quarterly», n. 28/2, 1998, pp. 320-336. Cfr. also H. Turner, *Woodrow Wilson and Administration*, in «Public Administration Review», n. 16, 1956, pp. 249-257; A.W. Macmahon, *Woodrow Wilson. Political Leader and Administrator*, in Latham (ed.), *The Philosophy and Policies*, cit., pp. 100-122.
- <sup>68</sup> While the Federal Reserve is the US central banking system and was created to control the monetary system in the way to prevent financial crises, and/or reduce their effects, the Federal Trade Commission is an agency empowered with the authority to fight monopolistic trade practices in interstate commerce. A detailed overview Wilson's legislative accomplishment and the political networking behind them, is offered by Stid, *The President as Statesman. Woodrow Wilson and the Constitution*, cit., pp. 109-110.
- <sup>69</sup> Ivi, p. 109.
- <sup>70</sup> Clements, *Woodrow Wilson and Administrative Reform*, cit., p. 330.
- <sup>71</sup> Stid, *The President as Statesman*, cit., p. 100.
- <sup>72</sup> To this end, he used the President's Room in the Capitol, which had not been used since the Lincoln's times, during the Civil War. See ivi, p. 92.
- <sup>73</sup> While under the then existing

- system each agency sent its own appropriation bill to the Congress. Cfr. L. Fisher, *Presidential Spending Power*, Princeton, Princeton University Press, 1975, pp. 9-35; P.E. Arnold, *Making the Managerial Presidency. Comprehensive Reorganization Planning, 1905-1996*, Lawrence, University Press of Kansas, 1998 (ed. or. 1989), pp. 42-51.
- <sup>74</sup> S. Skowronek, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982, p. 187, pp. 188-189.
- <sup>75</sup> Cook, *Democracy and Administration*, cit., p. 152.
- <sup>76</sup> Clements, *Woodrow Wilson and Administrative Reform*, cit., p. 328.
- <sup>77</sup> 40 Stat. 276, Public Law 41, 65<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Sess., August 10, 1917.
- <sup>78</sup> Clements, *Woodrow Wilson and Administrative Reform*, cit., p. 331.
- <sup>79</sup> 40 Stat. 556, Public Law 152, 65<sup>th</sup> Congress, 2d Sess., May 20, 1918.
- <sup>80</sup> The CND could recommend what was needed by the government agencies and from whom to buy it.
- <sup>81</sup> Clements, *Woodrow Wilson and Administrative Reform*, cit., p. 331.
- <sup>82</sup> Ivi, p. 332.
- <sup>83</sup> *Woodrow Wilson to Bernard Mannes Baruch*, 4 March, 1918, in Link (ed.), *PWW*, cit., vol. 46, pp. 520-522, p. 521.
- <sup>84</sup> *Woodrow Wilson to Lee Slater Overman*, in Link (ed.), *PWW*, cit., vol. 47, p. 94.
- <sup>85</sup> Grosvenor Blaine Clarkson (1882-1937), served as Secretary of the Council of National Defense during World War I and, since December 1918, was appointed its Director.
- <sup>86</sup> *Woodrow Wilson to Grosvenor Blaine Clarkson*, in ivi, p. 143.
- <sup>87</sup> *State of the Union Address*, December 2, 1918, in Link (ed.), *PWW*, cit., vol. 53, pp. 274-286, p. 279.
- <sup>88</sup> J. Daniels, *The Wilson Era: Years of Peace, 1910-1917*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1944, p. 582. Daniels reports a talk with President Wilson on March 1916, in which the President expressed also his resolve to "keep out country out of war if possible".
- <sup>89</sup> R. Schaffer, *America in the Great War. The Rise of the War Welfare State*, New York-Oxford, Oxford University Press, 1991, pp. 59-61.
- <sup>90</sup> Cook, *Democracy and Administration*, cit., p. 163.
- <sup>91</sup> Ivi, p. 163; p. 165. Wilson's similar concerns against the creation of any «Big piece of machinery» are shown in *Woodrow Wilson To Herbert Swope*, 21 March 1918, in Link (ed.), *PWW*, cit., vol. 47, p. 224.
- <sup>92</sup> Clements, *Woodrow Wilson and Administrative Reform*, cit., p. 333. On this respect cfr. also, Arnold, *Making the Managerial Presidency*, cit., pp. 48-51.
- <sup>93</sup> *Woodrow Wilson to Alexander Mitchell Palmer*, Feb. 5, 1913, in Link (ed.), *PPW*, cit., vol. 27, pp. 97-101, pp. 99-100. On this passage see also Stid, *The President as Statesman*, cit., p. 89.
- <sup>94</sup> *Woodrow Wilson to Mary Allen Hubert*, February 1, 1914, in Link (ed.), *PWW*, cit., vol. 29, pp. 211-212. See also Cook, *Democracy and Administration*, cit., pp. 137-138.
- <sup>95</sup> *From the Diary of Colonel House*, November 15, 1916, in Link (ed.), *PWW*, cit., vol. 30, pp. 656-661, pp. 660-661.





# Costituzionalismo intermittente. Il problema del ‘governo forte’ tra Italia liberale e fascismo

MARCO FIORAVANTI

## 1. *Prologo*

Così come, nel geniale romanzo di José Saramago *Le intermittenze della morte*, gli abitanti di un misterioso villaggio cessano improvvisamente – e solo per un periodo – di morire, generando un misto di entusiasmo e terrore e producendo conseguenze insieme tragiche e grottesche, anche la storia del costituzionalismo italiano appare segnata da una simile condizione di “intermittenza”.

Sin dalle sue origini, essa si è infatti caratterizzata per una tensione costante fra la proclamazione di principi di garanzia e il ricorso sistematico a strumenti di eccezione. La tradizione giuridica e politica italiana sembra aver costruito un sistema formalmente ancorato alle garanzie proprie dello Stato di diritto, ma costantemente esposto alla tentazione – o alla necessità – di piegarsi alle “ragioni di Stato” e a una concezione della legalità sbilanciata a favore degli interessi della classe dirigente. Un Paese nato, come ha scritto Mario Sbriccoli

rispetto all’esperienza penalistica, «sotto il segno dell’emergenza»<sup>1</sup>. Questa duplice anima del costituzionalismo italiano – giuridica e politica, liberale e autoritaria – ha dato vita a un ordine che, prima di stabilizzarsi nella forma parlamentare, si configurava come una monarchia di tipo assoluto, solo occasionalmente temperata da episodi, più o meno frequenti, di effettivo costituzionalismo.

Il problema del “governo forte”, che accompagnerà l’intera parabola dello Stato liberale fino alla sua dissoluzione nel regime fascista, si colloca dunque in questa linea di continuità. Esso è il prodotto di una tensione strutturale tra la normatività del diritto costituzionale e la prassi del potere, tra il principio di legalità e l’esigenza di efficacia dell’azione di governo. Tale tensione, lungi dall’essere un’anomalia, costituisce uno degli elementi identitari del costituzionalismo italiano, che sembra muoversi in un equilibrio instabile fra garanzia e autorità, libertà e necessità, regola e eccezione.

## 2. *Lasciti del costituzionalismo francese*

L'evoluzione del potere esecutivo nella storia costituzionale italiana ha seguito, seppur con tempi e modalità proprie, un percorso in larga misura analogo a quello dell'esperienza francese. L'analisi del periodo compreso tra la promulgazione dello Statuto albertino del 1848 e la crisi dello Stato liberale, successiva alla Prima guerra mondiale, rivela infatti una costante oscillazione tra l'affermazione governativa della sovranità e i tentativi di limitarla attraverso meccanismi costituzionali: una dialettica continua tra l'aggregazione del potere e la sua disarticolazione.

Sul piano delle fonti del diritto, l'influenza del costituzionalismo francese sulla scienza giuridica italiana fu profonda. Se la teorizzazione dello Stato di diritto nell'Italia liberale trovò un riferimento decisivo nella dottrina tedesca, ciò avvenne tuttavia soltanto dopo la formazione dello Stato unitario. Le radici più antiche, invece, vanno cercate nella Francia della Restaurazione, nella riflessione suscitata dalle *Chartes* del 1814 e del 1830 e nella loro influenza sui dibattiti italiani riguardanti il governo e, in particolare, il rapporto tra legge e ordinanza, oggetto di attenzione sia nella dottrina che nella giurisprudenza.

Figura centrale in questo contesto è François Guizot, politico e teorico del liberalismo moderato, il quale si mostrò fortemente critico nei confronti del principio di sovranità popolare e dell'assetto dei poteri di matrice rousseauiana affermatosi con la Rivoluzione francese<sup>2</sup>. Futuro Presidente del Consiglio, e promotore dell'istituzione della prima cattedra di Diritto costituzionale alla Sorbona per Pellegrino Rossi nel 1834, Guizot si dedicò a un'interpretazione

della Costituzione francese del 1814 ispirata alla mediazione tra il diritto pubblico inglese e la tradizione continentale<sup>3</sup>. Attraverso la lettura incrociata di Montesquieu e Benjamin Constant, egli mise in luce la necessità di un sistema di contrappesi in grado di impedire sia il ritorno all'assolutismo, sia le "derivate democratiche" che potevano minacciare la stabilità dell'ordine politico. La sua attenzione si concentrò sul funzionamento del sistema rappresentativo, fondato sull'interazione tra le Camere, i ministri e il sovrano. Commentando l'art. 16 della Carta del 1814, che attribuiva al Re l'iniziativa legislativa, Guizot richiamava l'esperienza inglese, dove tale prerogativa monarchica era progressivamente scomparsa già alla fine del XVII secolo, quando l'iniziativa legislativa passò alla Camera dei Comuni.

Particolare rilievo egli attribuiva anche all'art. 14 della Carta («Le Roi [...] fait les règlements et les ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'État»), disposizione che sanciva il potere del re di emanare regolamenti per l'esecuzione delle leggi e per la sicurezza dello Stato. A suo avviso, tale prerogativa non comportava un potere legislativo autonomo dell'esecutivo, ma un obbligo di intervento nei casi di crisi. Come scriveva: «Qu'est-ce que l'administration publique? [...] le gouvernement consiste dans l'exécution des lois et dans la conduite des affaires non prévues ou réglées par les lois. Ces deux fonctions appartiennent également au pouvoir exécutif»<sup>4</sup>. Tuttavia, egli escludeva che il governo potesse mai sostituirsi al legislatore, rivendicando così la centralità del principio di legalità<sup>5</sup>.

All'interno dello stesso orizzonte culturale, ma con un approccio più rigoroso sul

piano giuridico, si colloca Félix Berriat-Saint-Prix, il quale operava nel clima successivo alla rivoluzione del 1830, quando la nuova *Charte* aveva profondamente modificato il testo del 1814, soprattutto in relazione all'art. 14 – divenuto art. 13 – nel quale, come è noto, si sanciva che il Re poteva «faire les règlements et les ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution».

Nel suo *Commentaire à la Charte constitutionnelle* del 1836, Berriat-Saint-Prix fu tra i primi a formulare in modo compiuto il principio della gerarchia delle fonti, definendo le ordinanze come atti subordinati alla legge e destinati unicamente a garantirne l'esecuzione<sup>6</sup>. Egli riconosceva al sovrano la facoltà di disciplinare per via regolamentare gli aspetti non previsti dal legislatore, ma negava decisamente che tali poteri potessero essere esercitati in deroga alle leggi. L'art. 14 della Carta del 1814, infatti, aveva conferito al re un potere di ordinanza così ampio da consentirgli di invocare la "sicurezza dello Stato" come fondamento di un diritto quasi assoluto: un'interpretazione che, in seguito alle ordinanze del 25 luglio 1830, aprì la via alla crisi della monarchia borbonica.

Lo stesso Berriat commentava laconicamente: «Les partisans du pouvoir absolu voyaient dans l'article 14 la faculté attribuée au roi de renverser des lois par ordonnance, lorsque la sûreté de l'État paraîtrait l'exiger. Cette idée, mise en pratique dans les ordonnances du 25 juillet 1830, a produit une révolution»<sup>7</sup>. La riforma del 1830, con l'eliminazione di quella clausola, rappresentò dunque – secondo il giurista – una garanzia contro il ritorno alla dittatura: «Jamais le salut de l'État n'exigera que le

pouvoir exécutif renverse la constitution et les autorités qu'elle établit, ou même prononce l'abrogation définitive d'une loi quelconque, comme le faisaient les ordonnances du 25 juillet»<sup>8</sup>.

In un quadro europeo in rapida trasformazione si inserisce la figura di Pellegrino Rossi, costituzionalista e politico di formazione italiana ma di caratura internazionale, esponente di un liberalismo eclettico e pragmatico<sup>9</sup>. Nelle sue lezioni alla Sorbona del 1866-1867, confluite nel *Cours de droit constitutionnel*, Rossi sottolineava come la separazione tra gli atti del "volere" e quelli dell'"eseguire" rappresentasse «une des plus puissantes garanties d'une Constitution conçue dans des idées de liberté». Tale distinzione, osservava, era già stata enunciata da Montesquieu e recepita dalla Costituzione del 1791.

Analizzando la modifica dell'art. 14 della Carta del 1814 – divenuto art. 13 nella versione del 1830 – Rossi la considerava una delle conquiste più significative del diritto pubblico francese. Tuttavia, egli riconosceva la complessità del problema: non era sempre agevole stabilire con precisione il confine tra la materia della legge e quella del regolamento. «Il ne faut pas imaginer – scriveva – qu'il soit toujours bien aisé de décider quelle est la matière de la loi, quelle est la matière de l'ordonnance». Laddove vi fosse un elemento di novità sostanziale, continuava, «il y a lieu de faire une loi».

Il ne faut pas imaginer – continuava il giurista italiano dalla cattedra della Sorbona – qu'il soit toujours bien aisé de décider quelle est la matière de la loi, quelle est la matière de l'ordonnance, quel est le point où le législateur doit s'arrêter pour ne pas se transformer en administrateur, quelle est la limite que l'administrateur ne doit pas dépasser pour ne pas usurper le rôle du législateur. [...] Si on considère la loi d'une manière

générale, on trouve deux caractères qui lui sont propres, initiative et généralité. Sans doute, lorsqu'il y a une chose nouvelle et qu'il y a à statuer sur cette matière, il y a lieu de faire une loi<sup>10</sup>.

Rossi ammetteva che l'esecutivo potesse, in casi eccezionali, esercitare un potere analogo a quello legislativo, ma solo per effetto di una delega espressa o implicita del Parlamento. L'atto amministrativo, in tale prospettiva, poteva colmare lacune operative, ma non sostituire la volontà del legislatore. La stessa distinzione tra le due sfere – quella legislativa e quella esecutiva – doveva pertanto essere mantenuta come garanzia della libertà costituzionale.

Un contributo di particolare rilievo, benché meno noto, fu offerto anche da Joseph-André Rogron, avvocato al Consiglio di Stato, oltre che autore di numerose opere esegetiche sul Codice civile, di procedura civile, penale, di procedura penale e di commercio, nel suo *Code politique ou Charte constitutionnelle* del 1843, affrontò una questione destinata a diventare cruciale nella storia costituzionale successiva: un'ordinanza incostituzionale vincola i cittadini e i tribunali? La sua risposta fu categoricamente negativa. Secondo Rogron, l'atto contrario alla legge era privo di forza giuridica e impegnava unicamente la responsabilità del ministro che lo aveva controfirmato<sup>11</sup>.

Su analoga posizione si attestò François-André Isambert, che in un parere affermò:

Une ordonnance contraire à la loi demeure donc sans force, et le ministre même qui l'a contre-signée expose sa responsabilité. Ces principes, consacrés par la Charte et par la jurisprudence, tranchent la question. En effet, si l'ordonnance rétablit les officiers de paix avec le droit d'arrestation qui leur était autrefois conféré, elle attribue ce droit à des agents auxquels le Code crimi-

nel le refuse, elle viole ce Code, elle est contraire à la loi. [...] Une ordonnance contraire à la loi n'engage donc pas les citoyens; et tel est l'avantage du gouvernement représentatif que l'on ne manque pas de respect au Prince en n'obéissant pas, le ministre seul étant réputé l'auteur d'un acte qui porte atteinte à la loi<sup>12</sup>.

Tali affermazioni, collocate nel pieno della Monarchia di luglio, prefiguravano già l'idea – destinata a influenzare la dottrina costituzionale italiana – di un controllo diffuso di legalità degli atti governativi, fondato sulla subordinazione gerarchica dell'atto avente forza di legge, espressione del governo, alla legge stessa e, in ultima istanza, alla Costituzione.

### 3. *La Monarchia selon lo Statuto*

L'interpretazione dei testi costituzionali francesi esercitò un'influenza determinante sulla riflessione dei giuristi sabaudi durante la redazione dello Statuto albertino. Tra le testimonianze più significative vi è quella di Stefano Gallina, uno dei membri più autorevoli del Consiglio di Conferenza, il quale osservava come:

La nostra posizione topografica, il nostro contatto con la Francia lungo una lunga linea di confine, ci hanno posti in rapporti continui con la Francia e ci hanno fatto subire, da quel lato, un'influenza che si manifesta a ogni passo nel corso della nostra legislazione e delle nostre istituzioni politiche e amministrative degli ultimi quattro secoli<sup>13</sup>.

L'influsso transalpino è particolarmente evidente nella disciplina del potere esecutivo. L'articolo 6 dello Statuto albertino costituisce infatti una traduzione pressoché letterale dell'articolo 13 della Carta

costituzionale francese del 1830, con l'unica eccezione dell'omissione dell'avverbio *jamais*. Nel corso della seduta del Consiglio di Conferenza del 7 febbraio 1848, alcuni membri proposero di eliminare l'ultima disposizione dell'articolo 13 della Carta francese – *sans jamais pouvoir suspendre les lois ni dispenser de leur exécution* – rilevando come tale inciso non figurasse nel testo del 1814. Tuttavia, la maggioranza del Consiglio si espresse in senso contrario:

Sur la considération que la suppression de cette phrase dans un article copié de la Constitution de France pourrait faire naître le doute qu'il y ait une arrière-pensée, a jugé qu'il était plus prudent de ne pas l'omettre. On a cependant unanimement consenti sur la proposition du comte Borelli à enlever le mot *jamais*<sup>14</sup>.

Si trattò, in effetti, di un compromesso politico e simbolico: conservare la clausola più liberale dell'articolo francese, ma privarla dell'enfasi assoluta espressa dall'avverbio *jamais*. Un compromesso apparentemente marginale, ma tutt'altro che irrilevante. Parte della dottrina, infatti, interpretò tale omissione come indice della debole rilevanza giuridica dei limiti posti al potere esecutivo, nonché della tendenza, già implicita nello Statuto, a concepire la monarchia come fonte di prerogative non rigidamente circoscritte.

Altri giuristi, tuttavia, si domandarono se, proprio per l'assenza del "mai", potesse talvolta configurarsi una responsabilità del re per gli atti del potere esecutivo, posto che lo Statuto – come già la Carta del 1830 – non stabiliva che la sua persona fosse "sempre" sacra e inviolabile. Più in generale, la figura del sovrano nello Statuto non incarnava un potere "assoluto", né "extragiuridico" o "sovralegale". Come osservava Alfredo Codacci Pisanelli, non si trattava di un "potere

sovrano sovversivo", proprio per evitare di riprodurre quanto era avvenuto in Francia nel 1830<sup>15</sup>. Il potere esecutivo conservava la facoltà di legiferare, ma entro i confini tracciati dalla Costituzione e sotto il controllo, almeno teorico, della giurisdizione ordinaria.

Il dogma, caro al parlamentarismo ottocentesco, dell'autonomia della volontà legislativa, cominciò tuttavia a vacillare già nell'ordinamento statutario, quando la dottrina iniziò a interrogarsi sulla gerarchia delle fonti del diritto, sui limiti degli atti governativi e sui confini dell'autorità regia rispetto alla Carta fondamentale.

Nella prassi costituzionale e nelle convenzioni che ne seguirono, si consolidò un sistema in cui il potere esecutivo partecipava alla funzione legislativa con l'assenso, in larga misura, della giurisprudenza e della dottrina dominante. Tuttavia, non mancavano voci discordanti. Il tribunale di Ferrara, ad esempio, negli anni Venti del Novecento, sostenne che i decreti-legge erano contrari al diritto e che l'autorità giudiziaria fosse tenuta a rifiutarne l'applicazione. Contro la posizione prevalente, che riteneva ammissibile il decreto d'urgenza in nome della necessità, si levò la voce di Manfredi Siotto Pintor, avvocato e professore di diritto costituzionale a Pavia<sup>16</sup>. Egli ammoniva che, in tal modo, il costituzionalismo rischiava di ridursi a una mera parentesi nella storia dell'assolutismo: «noi viviamo, in sostanza – se si voglia dare alle cose il loro vero nome – in un regime assoluto, temperato da intermittenze, più o meno frequenti e prolungate, di costituzionalismo»<sup>17</sup>. Anche Ettore Lombardo Pellegrino ricorse, negli stessi anni, alla medesima endiadi: «costituzionalismo intermittente»<sup>18</sup>.

Bersaglio polemico e neanche troppo velato di Siotto Pintor era Santi Romano, il quale, come è noto in quegli stessi anni aveva teorizzato che lo stato d'eccezione consentisse al governo di emanare atti anche in deroga alla legge, in quanto la necessità costituirebbe fonte primaria e originaria del diritto (*necessitas non habet legem*). Per contro, Siotto Pintor negava che tale principio potesse valere in senso tecnico-giuridico: «Non esiste alcuna traccia, nel nostro ordinamento giuridico, di una norma che conferisca alla necessità la virtù di porre precetti giuridici»<sup>19</sup>. La sua critica investiva anche la giurisprudenza dominante, che egli descriveva con efficace ironia come incline a un atteggiamento di comoda complicità con il potere:

Il governo agisce, senza dubbio, in modo anticonstituzionale, abusivo, quando emana decreti in violazione delle leggi vigenti e pretende che vengano imposti ai cittadini. Ma poiché il governo invoca il controllo parlamentare su tali atti, e non sarebbe conveniente che l'esito di tale controllo risultasse in contrasto con quello del potere giudiziario, allora sarebbe opportuno che l'autorità giudiziaria chiudesse un occhio<sup>20</sup>.

Posizioni, quella di Siotto Pintor e di Codacci Pisanelli, minoritarie e isolate. Ancora più radicale e marginale, almeno nella tradizione della dottrina pubblicistica, fu quella di Francesco Saverio Merlino, figura pressoché rimossa dalla storiografia costituzionale, e tuttavia acuta nel denunciare la continuità sotterranea tra la legalità statutaria e l'autoritarismo di matrice monarchica.

#### 4. Francesco Saverio Merlino e la critica libertaria

All'interno della variegata costellazione democratico-radicalista di fine Ottocento, si distingue per originalità e rigore un autore che seppe cogliere come pochi altri il legame profondo tra politica, governo e magistratura: Francesco Saverio Merlino. Giurista di formazione e avvocato, in una prima fase della sua vita partecipò attivamente al movimento anarchico per poi approdare alla teoria di un socialismo libertario. Non è un caso che Merlino fosse stato l'avvocato di Gaetano Bresci, Errico Malatesta e di alcuni dei più noti esponenti dell'anarchismo italiano<sup>21</sup>.

Negli anni Settanta dell'Ottocento, Merlino pubblicò sul giornale socialista *La Plebe* un opuscolo dedicato a Carlo Pisacane, figura che, insieme a Vincenzo Russo, rappresentava ai suoi occhi la variante libertaria e repubblicana del Risorgimento, in opposizione non solo alla monarchia liberale vittoriosa, ma anche al dirigismo mazziniano<sup>22</sup>. Si trattava di una vera e propria "controstoria" del Risorgimento, nella quale, riportando fedelmente i passi più radicali di Pisacane, l'avvocato anarchico smontava la narrazione di uno sviluppo lineare degli eventi storici e di una progressiva maturazione verso l'unità e la costituzione. Seguendo l'insegnamento di Pisacane, egli respingeva i movimenti costituzionali e riformisti in favore di una insurrezione popolare fondata sulla libertà e sull'associazionismo. Pisacane, scriveva Merlino, fu grande «perché comprese, proclamò e dimostrò che la propaganda più efficace è quella dei fatti» e che il suffragio universale era un inganno, quando il popolo era tenuto nell'ignoranza e nella miseria<sup>23</sup>. In lui

vedeva un precursore del socialismo anarchico, e in tale chiave interpretava i suoi scritti, in particolare il *Saggio sulla Rivoluzione*, nel quale riconosceva «una critica insuperabile della proprietà e dell'autorità, e un programma socialista-rivoluzionario che, se non è perfettamente quello de' nostri tempi, differisce da questo di poco»<sup>24</sup>.

Accusato di cospirazione contro lo Stato, riparò prima in Inghilterra, poi in Francia, Malta, Germania e infine negli Stati Uniti, dove fondò il giornale «Il grido degli oppressi» per dar voce al problema dell'immigrazione italiana e a quello della proprietà privata, tematiche che occupano un posto centrale nel pensiero di Merlino. Laureatosi in giurisprudenza a Napoli, egli tornò sull'argomento pochi anni dopo dal suo esilio americano, rovesciando ancora una volta l'impianto individualistico e assolutistico della proprietà sancito dal codice napoleonico. In un opuscolo rivolto ai lavoratori emigrati a New York – *Perché siamo anarchici?* – sosteneva che «l'interesse dei più deve prevalere sull'ingordigia dei pochi» e che, in nome del diritto degli operai «a vivere, a lavorare, a godere il frutto del loro lavoro, a istruirsi, ad educare i loro figliuoli, a non essere schiavi di nessuno», bisognava combattere il cosiddetto "diritto di proprietà". Quest'ultimo, egli scriveva, è un «mostruoso privilegio» poiché condanna chi nasce povero a rimanere schiavo, ignorante e sfruttato, mentre i capitalisti «prosperano sempre e accrescono le loro ricchezze»<sup>25</sup>.

Merlino fonde, anche se in chiave divulgativa, le dottrine dei due "dioscuri" del pensiero socialista: Proudhon e Marx. Dalla lettura del *Capitale* riprendeva la celebre immagine secondo cui «le merci non possono andarsene da sole al mercato» per ri-

cordare che ogni prodotto implica il lavoro umano: «i prodotti non camminano da sé da un luogo all'altro; ci vuole chi li trasporti, chi li lavori, chi li trasformi». In questa fase anarco-comunista, la liberazione dal bisogno di Marx si intrecciava con la liberazione dal dominio di Proudhon e Bakunin, fondando una visione socialista e libertaria insieme. Il mercante, lo speculatore, il banchiere e il leguleio sono, per Merlino, figure che prosperano sfruttando il lavoro altrui e traendo profitto dalle disgrazie dei più. Il liberalismo, scriveva con amara ironia, aveva promesso emancipazione, ma aveva lasciato il progresso «sull'uscio delle fabbriche», trasformandosi in un sistema di oppressione economica e morale. La proprietà privata, divenuta incompatibile con i bisogni e i sentimenti dell'epoca, doveva dunque essere sostituita da una proprietà comune o societaria, in cui gli strumenti del lavoro appartenessero ai lavoratori associati<sup>26</sup>.

In questa prospettiva, Merlino allargava la sua critica a tutte le istituzioni borghesi – governo, parlamento, famiglia e religione – smascherandone l'ipocrisia e la funzione conservatrice. Il suo opuscolo si chiudeva con un appello a intraprendere la via rivoluzionaria, abbandonando le sterili riforme parlamentari come unico mezzo per la definitiva liberazione degli oppressi.

Nel successivo volume *L'Italie telle qu'elle est*<sup>27</sup>, scritto negli anni Novanta durante l'esilio parigino, Merlino propose una lettura alternativa della storia d'Italia degli anni del crispismo, strutturata in capitoli tematici che affrontavano con taglio polemico le questioni più scottanti: il mito dell'Italia potenza, la conquista coloniale del Sud, la corruzione amministrativa e politica, il connubio fra polizia e tribunali, e

il rapporto fra popolo e borghesia. Con toni sarcastici e spesso sprezzanti, denunciava le contraddizioni dello Stato liberale borghese, individuando nella rappresentanza politica la più grande menzogna dello Stato moderno. Essa non era, a suo avviso, che il velo ideologico del dominio di una classe su un'altra – dei padroni sui contadini – in una «Italia unificata politicamente ma di nuovo divisa in due nazioni, borghesia e proletariato»<sup>28</sup>.

La critica di Merlino si abbatteva anche sui teorici del costituzionalismo economico e giuridico, come Frédéric Bastiat e Attilio Brunialti, considerati i cantori di un sistema in declino. «Tutta l'armonia e la bellezza, l'economia del sistema costituzionale celebrate da Bastiat-Brunialti», scriveva ironicamente, «hanno fatto fiasco, ma in compenso il governo avanza più sicuro, più tranquillo, senza scosse violente e pericolose». Governare, concludeva, era ormai divenuta una carriera, accessibile «mediante spintarelle»<sup>29</sup>.

La conquista del Paese da parte della borghesia, spinta dalle armate napoleoniche, comportò un enorme aggravio principalmente per i contadini i quali, spogliati degli antichi diritti acquisiti (i.e. privilegi), rimasero isolati e costretti a vivere di un piccolo pezzo di terra, privi degli strumenti per coltivarlo, divenendo presto preda del latifondista o del possidente. Quest'ultimo, scrive Merlino, «non si affrettava all'acquisto, aspettava tranquillamente che uno o due cattivi raccolti, o il calo dei prezzi per la concorrenza determinata dalle grandi vie di comunicazione, le quali stanno al contadino come la macchina all'operaio, avessero maturato la sorte dell'agricoltore indipendente. La rovina del quale era scritta nelle leggi del capitalismo moderno»<sup>30</sup>. Il pa-

trimonio pubblico, laico ed ecclesiastico, fu liquidato a prezzi di favore a vantaggio di pochi possidenti privati. Un vero e proprio «saccheggio del patrimonio nazionale [...] ad esclusivo vantaggio del ceto capitalista»<sup>31</sup>. «Anno per anno, lo Stato alienava una parte di quel patrimonio secolare che comprendeva possedimenti appartenenti all'antico demanio e altri ereditati dai conventi, per far fronte ai suoi obblighi e coprire l'enorme vuoto del tesoro provocato dalle dilapidazioni»<sup>32</sup>.

Proprio nel momento di costruzione dello Stato italiano – con tutti gli apparati attivi nella sua analisi e legittimazione che coinvolse tutta la scienza giuridica dell'epoca, in particolare italiana e tedesca per la loro quasi coeva realizzazione dell'unità politica – la cultura anarchica non poteva non confrontarsi con lo Stato, che Merlino definisce enfaticamente Mostro. La posta in gioco, dunque, è proprio quella del ruolo dello Stato e della sua abolizione. Non a caso Merlino si cimentò nella traduzione dall'inglese dell'opera di Sigmund Engländer del 1873, *The Abolition of the State, an Historical and Critical Sketch of the Parties Advocating Direct Government: a Federal Republic or Individualism*<sup>33</sup>. Abolizione dello Stato da non scambiare, scrive il traduttore nella Prefazione, né con una semplice riforma, con una modifica apparente dell'ordinamento sociale né con il disordine e l'annullamento dei vincoli sociali e delle regole. Da giurista è consapevole che fuori dai rapporti vincolanti l'uomo non potrebbe vivere in società, ma, da giurista anarchico, pensa che questi rapporti non debbano esplicarsi sotto il controllo dello Stato. Ed è in Proudhon che sia l'autore che il suo traduttore individuano il riferimento da cui muovere sia per una critica serrata di Stato e proprietà che per

una proposta alternativa. Proudhon, per Merlino anello di congiunzione tra democrazia e socialismo, «fu quegli che meglio comprese l'intima connessione della questione politica con l'economia, o com'egli diceva, della proprietà col governo»<sup>34</sup>.

Lo Stato di diritto, che prendeva forma sul crinale del XIX secolo, nei teorici tedeschi, francesi, spagnoli e italiani con sfumature diverse ma muovendo dalla medesima scaturigine kantiana, per Merlino (che paradossalmente in questo caso è in lena con la dottrina dominante della sua epoca) coincideva con lo Stato di polizia, con l'unico compito di garantire i cittadini dalla violenza. Se lo Stato, «il naturale nemico della nostra libertà»<sup>35</sup>, è incompatibile con l'esercizio autonomo dei propri diritti naturali, al contempo le grandi industrie e l'iniziativa privata, diversamente dalle illusioni di Spencer denunciate da Merlino, risulta portatrice di interessi egoistici legati al capitale. Non è infatti lo Stato il male assoluto, esso è semmai la manifestazione del male, l'effetto non la causa. Quest'ultima invero è rappresentata dalla disuguaglianza sociale e dall'ineguaglianza di condizioni. Questo presupposto spinge Merlino, forte della lezione proudhoniana, a cercare non nelle regole del parlamentarismo, anche di stampo democratico, la strada da seguire in una ridefinizione dei rapporti tra governanti e governati a vantaggio di un governo diretto dei lavoratori mossi dai propri interessi: «alla volontà del popolo, la libertà individuale sta come la parte al tutto: ecco perché bisogna pensare a rendere omogenee, non le volontà (che in quanto facoltà non dipendono che da se stesse), ma gli interessi che sono le molle spingenti delle volontà. La volontà infatti, per sé sola, non rappresenta nulla al cospetto di un'al-

tra volontà: l'unione delle volontà o la loro lotta avviene sempre nel campo degli interessi»<sup>36</sup>. In una parabola che partendo da Proudhon anticipa le riflessioni di Santi Romano, anch'esso come è noto debitore nei confronti del rivoluzionario francese, Merlino individua nella rappresentanza degli interessi una possibile via di uscita, una sorta di mossa del cavallo, per aggirare le pastoie parlamentari e borghesi. La questione, dunque, del coordinamento degli interessi è per Merlino la questione essenziale per costruire un nuovo ordinamento sociale senza classi, privilegi, potere e violenza. Ma la base di questo nuovo ordinamento sociale non può essere la legge, in quanto organo ed espressione dello Stato, espressione delle, così le definisce Merlino, «cosiddette maggioranze» (spirito antimaggioritario tipicamente proudhoniano): cosiddette perché inficiate da un sistema elettorale fortemente censitario, da una camera di nomina regia, da consorterie, da corruzione, da ignoranza e dal controllo dei grandi poteri economici. Sono questi ultimi che incarnano una maggioranza permanente: «una maggioranza stabile, quella dei capitalisti e degli sfruttatori, la quale ha il monopolio del potere, delle ricchezze e dell'istruzione»<sup>37</sup>. La critica della legge, espressione non della volontà generale *à la* Rousseau, ma di maggioranze senza alcun rapporto con il popolo, si incrocia con la proposta, forse ancora immatura, di una rappresentanza degli interessi. Ogni elemento della maggioranza a suo avviso doveva essere valutato non per "capo" ma per "quota", non come unità numerica ma come unità di interesse «non essendo giusto che due persone, in differente misura interessate nella stessa questione, concorrano egualmente a deciderla»<sup>38</sup>. Dove

più persone sono chiamate a statuire sui propri interessi, continua Merlino argomentando da giurista, ciascuna ha nella risoluzione una voce proporzionale all'interesse che rappresenta. L'individuo munito di interessi – capacità da un lato e bisogni da un altro – e riunito in collettività ha diritto di fare le leggi per sé stesso. Merlino risolve il problema delle minoranze, tanto caro, per lo meno in teoria, al costituzionalismo liberale, inserendo anch'esso non dentro la logica maggioranza-opposizione, ma in quella di unità e individualità. Queste individualità, da considerare come tante minoranze, in virtù del loro diritto a esistere come individualità, possono fare leggi a loro stesse, ossia «regolare l'uso delle loro capacità e i loro bisogni, che esse sono in grado di valutare»<sup>39</sup>.

Coerentemente, Merlino individuava nell'istituzione comunale – nel senso proudhoniano del termine – la cellula di un possibile ordine alternativo allo Stato: una federazione di comuni autonomi, nei quali gli operai e i contadini, riuniti in associazioni, avrebbero discusso e regolato insieme le questioni di interesse comune, delegando soltanto funzioni, mai poteri. In tali comunità, scriveva, «ogni festa privata è una festa pubblica», poiché la solidarietà sociale sostituisce la coercizione del potere centrale.

Gli operai e i contadini, raggruppati in associazioni (poiché certamente non si potrebbe spingere la divisione del lavoro fino ad ottenere che vi fossero tante lavorazioni quanti operai), discuterebbero insieme e regolerebbero di comune accordo le faccende di loro particolare interesse. Per gli interessi comuni alle varie Associazioni del Comune, essi si riunirebbero tutti insieme, ovvero ciascuna associazione prenderebbe la sua risoluzione, e delegherebbe uno de' suoi ad una riunione o conferenza alla quale interverrebbero

i delegati di tutte le associazioni, per portare ciascuno il voto della propria Associazione, riferire di nuovo ad essa in caso di dissensi. Questi delegati, a differenza degli attuali rappresentanti, non avrebbero nessun potere, e rimarrebbero operai puri e semplici, come i loro compagni tutti. Infine, gli stessi rapporti federali si stabilirebbero fra' Comuni. Così la vita comunale rifiorirebbe, e le catene dell'accentramento, del dispotismo, del Governo sarebbero infrante. In un Comune, dove gli uomini vivono eguali, gli interessi sono solidali e i cuori battono all'unisono. Ogni festa privata è una festa pubblica: ogni gioia, fortuna o sventura d'un cittadino è condivisa da tutti. La strada e la scuola sono per tutti: la posta, il telegrafo e il gas servono a tutti. E questo *tutti* non rappresenta un'entità mostruosa, i cui elementi sono in contrasto tra loro, un Corpo morale o immorale che sia, come lo Stato, la Provincia, il Municipio, ma un numero determinato di famiglie che spesso vengono da un corpo comune<sup>40</sup>.

In *Fascismo e democrazia* del 1924, pubblicato presso un editore anarchico che nella Prefazione polemizza con la svolta socialdemocratica (o, se vogliamo, liberal-socialista) di Merlino, inizia ponendo i due termini del titolo come antitetici<sup>41</sup>. Basato sulla violenza e sull'alleanza della piccola borghesia con il grande capitale, mosso da un desiderio di vendetta e rappresaglia contro il movimento operaio e mutualistico, il fascismo creò uno Stato nello Stato:

il Duce e il Presidente del Consiglio; i ras e i Prefetti, la polizia e lo squadristo, l'esercito e la milizia nazionale, la nazione e l'anti-nazione! Leggi soppresse o ignorate: la giustizia paralizzata: il Parlamento prima vilipeso e poi conquistato a viva forza; la stampa asservita; il potere legislativo e l'esecutivo confusi e raccolti nelle stesse mani, e dietro di essi il terrore, cioè la delinquenza settaria organizzata in grande stile e co' grandi mezzi provenienti dallo Stato<sup>42</sup>.

Cogliendo, tra le righe di questo breve pamphlet, che il piano inclinato in cui esaminare lo iato tra democrazia e tirannia era

il potere esecutivo e che la posta in gioco del fascismo appena giunto al potere stava nel ricorso alla ragion di Stato, la vera nemesis delle democrazie, per legittimare ogni atto eversivo della legalità statutaria: «la "ragione di Stato" è lo spauracchio, che si evoca ogni volta che il Governo si sente in pericolo e proclama che la "patria è in pericolo". Con la "ragion di Stato" tutto si giustifica, ogni arbitrio, ogni ingiustizia, ogni sopraffazione, ogni violenza. La "ragion di Stato" autorizza il Governo a rompere ogni freno di leggi e di norme amministrative, di contabilità. Che cosa non può, e non fa, un Governo, col pretesto della "ragion di Stato"?»<sup>43</sup>. La sferzata contro la svolta liberticida del fascismo non fa dimenticare al vecchio militante anarchico che lo svuotamento dei poteri del Parlamento durava da lungo tempo, così come il ricordo allo stato d'assedio e alla giustizia d'eccezione: «noi viviamo in un'atmosfera satura di violenze e di illegalità e di *incostituzionalità*»<sup>44</sup>. La democrazia, ad avviso di Merlino, era morta da un pezzo in Italia quando il fascismo giunse al potere «e la seppellì. Essa già non era più che una larva»<sup>45</sup>. Anche il regime costituzionale, «fascismo a parte, da noi è ridotto una ben misera cosa»<sup>46</sup>. Tornando al governo, da cui dirama, in una concezione fascista e antidemocratica, tutta la vasta rete delle pubbliche amministrazioni e delle aziende di Stato, esso ha un cumulo di poteri tali da imporsi alla nazione per dominarla: «da questo cumulo di poteri all'assolutismo è breve il passo»<sup>47</sup>.

L'anno successivo pubblicò *Politica e magistratura dal 1860 ad oggi in Italia*, presso la casa editrice di Piero Gobetti<sup>48</sup>, con il quale intratteneva un rapporto di contiguità, quella che resta la sua opera più compiuta e più efficace, dove offre uno sguardo

d'insieme sul rapporto politica magistratura in Italia dall'Unità all'avvento del fascismo e dove, *pour cause*, si sofferma sui limiti del potere esecutivo e sui rischi di una degenerazione autoritaria che iniziava a intravedersi all'indomani del delitto Matteotti. In questo volume, che fece clamore<sup>49</sup>, di grande chiarezza politica e giuridica, denunciava la subordinazione della magistratura al potere politico, i suoi pregiudizi di classe e l'uso sistematico degli articoli 247, 248 e 251 del Codice penale per reprimere il movimento anarchico e socialista, nonché l'abuso delle proclamazioni di stato d'assedio e del ricorso ai tribunali militari<sup>50</sup>. Merlino – che aveva ormai dismesso le vesti del rivoluzionario, rotto con la dirigenza anarchica e prossimo a un socialismo libertario – affronta con lucidità il tema dei poteri dell'esecutivo, in una prospettiva di lunga durata ma in coincidenza con la legge fascista del 1925 sulle prerogative del capo del governo. Contro la teoria della decretazione d'urgenza, egli affermava che la ripetizione di un abuso non lo giustifica ma lo aggrava, e che sostenere che la necessità non ha bisogno della legge è una tautologia.

La conferma di come quest'opera, incentrata sulla magistratura, avesse invero al centro il problema del potere esecutivo e degli abusi dell'amministrazione è data dalla lettera di Merlino in cui perorava la pubblicazione del suo testo:

Preg.mo sig.r Gobetti, ho preparato un opuscolo di un centinaio di pagine di grande attualità su "Politica e Magistratura". È una rivista della giurisprudenza de' tribunali in materia di reati politici e in generale di questioni politiche venute innanzi a' tribunali (tra le altre, la grossa questione dei Decreti-legge). Si capisce bene che, criticando il modo come viene amministrata la giustizia in Italia, io critico la politica reazionaria dei ns. governanti dal 1860 ad oggi<sup>51</sup>.

by ty, am per il libro alla pubblica capione. Ma l'originale  
 1) per una revisione del libro velando alcuni accenti o paroloni  
 in forma tale da evitare il sequestro. E' modo di essere anche più feroci  
 in l'ironia. In tutti i casi io vorrei come editore essere garantito  
 dai danni di un sequestro.  
 2) questi paroloni e le promesse prenderò insieme con i rinvii  
 alle presunte pini in modo da rendere più facile il lavoro di stampa  
 in 300 copie. Con la vendita qui intanto l'uscita e subito dopo la stampa  
 gli più parole da le non hanno fatto in rapporto - bisogna sempre che  
 la più facile a lavorare questa 300 presunte pini.  
 Pella ogni vendita presunte a un m 199.  
 Appellato Merlino  
 Venturini

Cartolina di Piero Gobetti a Francesco Saverio Merlino, del 23 agosto [verosimilmente 1924].  
Biblioteca Libraria "Armando Borghi" (Castel Bolognese), Fondo Aldo Venturini

In una lettera successiva chiariva ulteriormente la sua attenzione alla decretazione d'urgenza e allo stato d'assedio e confermava la sua presa di distanza dal movimento anarchico, a vantaggio di un socialismo libertario, in cui cercava di dimostrare l'impossibilità dell'abolizione dei tribunali (come teorizzato dagli anarchici) e la necessità di: «rendere l'autorità giudiziaria realmente autonoma e di affiancarla delle necessarie garanzie per la retta e imparziale amministrazione della giustizia»<sup>52</sup>.

In risposta alle missive di Merlino, il giovane editore torinese rispose con una cartolina di non essere contrario alla pubblicazione del breve volume a condizione di una «revisione del libro velando alcuni accenni [parola illeggibile] in forma tale da evitare il sequestro. C'è modo di essere anche più feroci con l'ironia. In tutti i casi io vorrei come editore essere garantito dai danni di un sequestro»<sup>53</sup>.

Dopo aver smussato le frasi ad avviso di Gobetti troppo aspre, per evitare di incorrere nella censura fascista (malgrado si limitasse, per il momento, alla stampa periodica)<sup>54</sup>, la casa editrice torinese pubblicò il testo dove troviamo «la grossa questione dei Decreti-legge» in alcuni densi passaggi: «Come tutti sanno, il Governo ha usurpato in Italia quella che è la funzione specifica del Parlamento – cioè. Il potere di far leggi»<sup>55</sup>. Forti di queste premesse si incappava in un vero e proprio circolo vizioso:

I decreti-legge divengono necessari perché il Parlamento si tiene chiuso o si fa funzionare solo quando e in quanto fa comodo al Governo: negando dunque la facoltà al Governo (che del resto nessuna legge o articolo dello Statuto gli concede) di emanare decreti-legge lo si obbliga a rispettare e a far funzionare regolarmente il Parlamento<sup>56</sup>.

A dimostrazione di come il magistero di Merlino ancora godesse di un grande pre-

Caro avvocato,  
 per un lavoro di Storia del  
socialismo italiano di cui sto occupandomi  
 mi è indispensabile il suo aiuto.  
 Potrebbe lei dirmi se e dove posso procurarmi  
 nei la Rivista critica del socialismo? E  
 se proprio non le fosse possibile rinunciare a  
 una copia delle collezioni che le sono rimaste più  
 di quelle di cui ha la possiede a Torino perché  
 non la potrei richiederle per qualche giorno?  
 Inoltre, terrei assai ad avere presso di me o alme-  
 no a poter leggere i seguenti suoi scritti:  
 Socialismo e monopolismo 1887.  
 Manuale di scienza economica 1888  
 L'utopia collettivista e la crisi del social [ismo] scientifico 1897  
 Pro e contro il socialismo 1897  
 Forme et essence du socialisme 1898  
 La mia eresia 1899 (nel caso che la Riv. Crit del Soc sia introvabile)  
 Gli scritti sul socialismo tedesco della Société Nouvelle.  
 E gli altri scritti suoi che io ignorassi, riferenti al socialismo  
 tedesco.  
 Le scusi, ma soltanto con un suo scritto  
 o lettera mi spara sul mio socialismo in  
 un'opera a parte.  
 Le scusi, ma per favore, mandarmi i nomi  
 di stampa e il numero di tutte le pagine per il mio  
 catalogo editoriale. Excepto curiam a riprendere  
 il libro - speriamo. Cordialmente al suo  
 di (fioravanti) (fioravanti)

Carlolina di Piero Gobetti a Francesco Saverio Merlino, del 30 agosto 1925, Biblioteca Libertaria "Armando Borghi" (Castel Bolognese), Fondo Aldo Venturini

stigio all'interno del socialismo europeo, Gobetti chiese, in una lettera successiva, un aiuto per la realizzazione di un'opera sul socialismo, richiedendo tra l'altro la *Rivista critica del socialismo* fondata da Merlino e da lui diretta per tutto l'arco dell'anno 1899. Così scriveva l'editore torinese al suo interlocutore *ci-devant anarchiste*:

Caro avvocato, per un lavoro di *Storia del socialismo italiano* di cui sto occupandomi mi è indispensabile il suo aiuto. Potrebbe lei dirmi se e dove posso procurarmi la *Rivista critica del socialismo*? E se proprio non le fosse possibile rinunciare a una copia delle collezioni che le sono ri-

maste può almeno dirmi chi la possiede a Torino perché io possa richiedere per qualche giorno? Inoltre, terrei assai ad avere presso di me o almeno a poter leggere i seguenti suoi scritti: Socialismo e monopolismo 1887; Manuale di scienza economica 1888; L'utopia collettivista e la crisi del social [ismo] scientifico 1897; Pro e contro il socialismo 1897; Forme et essence du socialisme 1898; La mia eresia 1899 (nel caso che la Riv. Crit del Soc sia introvabile), Gli scritti sul socialismo tedesco della *Société Nouvelle* e gli altri scritti suoi che io ignorassi, riferenti ad altri argomenti<sup>57</sup>.

Merlino in particolare dedicava molte pagine all'incostituzionalità della dichiarazione di stato d'assedio e al ricorso a

tribunali militari di guerra per reprimere reati comuni, in violazione del principio del giudice natura di precostituzione del giudice per legge, previsto dall'art. 71 dello Statuto. La magistratura, soprattutto quella cassazionista, era criticata per aver avallato il ricorso ai decreti-legge da parte del governo per legiferare e per creare per giunta nuovi reati, in clamorosa violazione del principio della riserva di legge in materia penale statuito dall'art. 1 del Codice penale. In questo *j'accuse* sia contro il governo che contro la magistratura asservita ai suoi comandi, Merlino dedicava molte pagine all'incostituzionalità della dichiarazione di stato d'assedio e al ricorso a tribunali militari di guerra per reprimere reati comuni, in violazione del principio del giudice natura di precostituzione del giudice per legge, previsto dall'art. 71 dello Statuto. La magistratura, soprattutto quella cassazionista, era criticata per aver avallato il ricorso ai decreti-legge da parte del governo per legiferare e per creare per giunta nuovi reati, in clamorosa violazione del principio della riserva di legge in materia penale statuito dall'art. 1 del Codice penale<sup>58</sup>.

Sia i detrattori che i difensori della decretazione d'urgenza convenivano sul fatto che l'autorità giudiziaria non fosse competente a esaminare le ragioni di opportunità politica addotte dal governo per l'emanazione di atti aventi forza di legge: «dove la conseguenza che o essa deve respingerli tutti senza distinzione mantenendo l'autorità della legge dello Statuto contro le usurpazioni del governo, o lasciarli passar tutti sanzionando l'arbitrio più sfacciato del governo stesso»<sup>59</sup>.

Rifiutare al governo la facoltà di legiferare era, per Merlino, il modo più efficace

per costringere il Parlamento a funzionare. Tale posizione – che oggi diremmo “costituzionalmente orientata” ma che risultava invero all'epoca minoritaria in dottrina – interpretava l'assunzione di poteri normativi da parte dell'esecutivo come un grave *vulnus* al principio della separazione dei poteri. Di fronte a tale degenerazione, Merlino indicava un compito preciso alla magistratura: non riconoscere i decreti-legge nelle proprie sentenze, dichiararli incostituzionali e applicare la legge ordinaria preesistente. Solo così, concludeva, sarebbe stato possibile ristabilire la legalità violata e salvaguardare la dignità dello Stato costituzionale.

*Politica e magistratura* non è solo la difesa dell'indipendenza dei giudici dal potere esecutivo, ma un *j'accuse* contro il governo e la magistratura asservita ai suoi comandi.

##### 5. *Le “esequie di una forma di governo”: la svolta autoritaria*

La legge 24 dicembre 1925, n. 2263, *Sulle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo*, aveva preparato il terreno alla trasformazione istituzionale, innalzando la figura del primo ministro da mero esecutore fiduciario del re – quale era concepito dal sistema statutario – a “vero capo dell'esecutivo stesso”. In tal modo si consolidava un principio di verticalizzazione del potere che ridimensionava drasticamente le funzioni delle Camere. Come osservò un attento osservatore tedesco delle trasformazioni istituzionali italiane, «neanche Senato e Camera dei deputati partecipano più in modo determinante al processo di formazione della volontà statale»<sup>60</sup>.

Il 19 dicembre 1925, Gaetano Mosca – già critico del parlamentarismo, ma in quel frangente difensore di alcuni principi fondamentali del sistema liberale – intervenne al Senato opponendosi al disegno di legge, denunciando come tale provvedimento avrebbe mutato radicalmente l'assetto costituzionale italiano, concentrando ogni potere nel Capo del Governo e riducendo i ministri a meri esecutori della sua volontà. In un discorso divenuto celebre come "testamento politico dell'Italia liberale", Mosca affermò che si stava assistendo alle «esequie di una forma di governo»<sup>61</sup>, poiché il sistema parlamentare veniva sostituito da un regime a costituzione rigida solo in apparenza, privo della prassi della fiducia e della responsabilità politica dell'esecutivo verso le Camere.

La legge n. 100 del 31 gennaio 1926, *Sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche*, rappresentò il punto di approdo di una lunga evoluzione giuridico-istituzionale e, al contempo, una vera e propria cesura rispetto all'ordinamento liberale precedente. Essa recepì formalmente una prassi già consolidata nel periodo statutario – in virtù di un'interpretazione estensiva dell'art. 6 dello Statuto albertino – ma ne alterò radicalmente i presupposti, sancendo la definitiva subordinazione del potere legislativo a quello esecutivo<sup>62</sup>.

Nell'Italia prefascista, la teoria e la prassi del decreto d'urgenza si fondavano, almeno in linea di principio, sul primato della legge quale espressione della volontà generale. Il decreto-legge costituiva un rimedio eccezionale, giustificato soltanto da circostanze straordinarie e subordinato all'obbligo di tempestiva conversione parlamentare. La legge del 1926, inserita nel contesto della cosiddetta  *riforma costituzio-*

*nale fascista*, rovesciò questa prospettiva, ispirandosi a una logica tipicamente autoritaria volta a ridurre progressivamente le prerogative del Parlamento. Come ebbe a scrivere Costantino Mortati, essa mirava «a fare del governo la chiave di tutta la struttura e del funzionamento dello Stato»<sup>63</sup>. L'intento politico e ideologico del provvedimento è chiaramente riconducibile all'azione di Benito Mussolini e, più ancora, alla dottrina giuridica elaborata da Alfredo Rocco, il vero architetto del sistema normativo fascista. Secondo tale impostazione, il potere esecutivo non doveva limitarsi all'applicazione della legge, ma divenire l'interprete delle "supreme esigenze di vita e di funzionamento dello Stato", ponendosi così come depositario della sua unità e continuità. In tal modo, la continuità con la tradizione liberale risultava puramente apparente: se l'abuso del decreto-legge trovava radici nell'età statutaria, la novità fascista consisteva nel mutamento dell'ordine delle fonti, nel quale l'esecutivo assumeva un ruolo normativo primario.

Nel solco della legge del 1925, la legge n. 100 del 1926 proseguì dunque l'opera di rafforzamento dell'esecutivo e di esaurimento del legislativo, formalizzando un processo di "normalizzazione" che mascherava in realtà la rottura definitiva con la legalità statutaria. Come osserva Paladin, «questi due testi normativi non costituiscono che i primi momenti di un lungo processo di trasformazione destinato a protrarsi fin oltre lo scoppio della seconda guerra mondiale»<sup>64</sup>.

La legge 100 disciplinava dettagliatamente le condizioni per l'emanazione di norme da parte del Governo: esso poteva, con "reale decreto", previa deliberazione del Consiglio dei ministri e parere del Con-

siglio di Stato, adottare disposizioni relative all'esecuzione delle leggi, all'esercizio delle proprie facoltà e a una vasta gamma di materie concernenti l'organizzazione e il funzionamento dell'amministrazione. Restavano riservate alla legge solo alcune materie – bilancio, ordinamento giudiziario, Consiglio di Stato, Corte dei conti e guarentigie dei magistrati e funzionari. Il Governo poteva altresì approvare contratti stipulati dallo Stato (art. 2) ed emanare atti aventi forza di legge sia in virtù di delega parlamentare, sia in casi straordinari per ragioni eccezionali (art. 3). In tale ultimo caso, il decreto doveva essere sottoposto alle Camere per la conversione entro la terza seduta successiva alla sua pubblicazione, e comunque entro due anni, pena la decadenza.

Tuttavia, la genericità dei limiti materiali e la dilatazione del termine di conversione resero inefficaci le garanzie di controllo previste. In pratica, il Parlamento perdeva la capacità di sindacare l'operato del Governo, sancendo il definitivo superamento del parlamentarismo liberale. La centralità dell'esecutivo, già delineata con la legge del 1925, trovava ora pieno compimento, consentendo la realizzazione del progetto autoritario e tendenzialmente totalitario del fascismo.

L'importanza della legge 100 fu dunque decisiva: insieme alle leggi del 1925 e del 1928 (come quella sul Gran Consiglio del Fascismo e sul Tribunale speciale per la difesa dello Stato), essa costituì una vera e propria  *riforma costituzionale fascista*. L'ideologia sottostante, teorizzata da Rocco, sosteneva che il potere esecutivo era l'organo "più genuino" dello Stato, in quanto detentore delle funzioni permanenti e indeterminate necessarie alla sua vita. Nella

relazione ministeriale del 26 maggio 1925, Rocco capovolse la dottrina classica della centralità del legislativo, affermando la superiorità dell'esecutivo come organo dinamico, unitario e permanente, in contrasto con la frammentazione del Parlamento. Da qui la formula, coniata in dottrina, della "riserva di decreto", in aperta antitesi alla tradizionale "riserva di legge".

Anche giuristi "fascistissimi" quali Guido Beer e Vincenzo Corsini svilupparono interpretazioni coerenti con la nuova dottrina. Beer sostenne che, in virtù della legge 100, il Governo poteva derogare, mediante regolamento, non solo alle leggi anteriori ma anche a quelle posteriori al 31 gennaio 1926. Corsini, dal canto suo, riconobbe al Capo del Governo un ruolo di titolare di attribuzioni in ogni ambito dell'attività statale – esecutivo, legislativo e perfino giurisdizionale<sup>65</sup>.

Lo stesso Rocco, nella sua concezione organica e antidemocratica dello Stato, ribadiva che l'esecutivo, quale potere permanente, doveva essere il "depositario di tutte le funzioni pubbliche". Il potere legislativo e quello giudiziario, pur riconosciuti, venivano ridotti a funzioni specifiche e determinate, mentre l'esecutivo, con la sua funzione "indeterminata e generica", incarnava la continuità dell'azione statale.

Mussolini, commentando la legge 100, affermò che essa rappresentava la reazione necessaria al predominio del Parlamento e al suo eccessivo ampliamento di competenze. Secondo il Duce, la decretazione d'urgenza, «praticata finora sui margini della Costituzione», doveva essere "riconosciuta" dalla legge scritta come espressione di quelle «supreme esigenze di vita e di funzionamento dello Stato, delle quali si rende interprete il Potere Esecutivo»<sup>66</sup>.

L'effetto sistemico della legge fu amplificato da ulteriori misure volte a ridurre l'ambito della riserva di legge, accrescendo lo spazio d'azione del Governo. Mortati colse lucidamente la portata della trasformazione: la legge 100, egli scrisse, era diretta «a fare del Governo la chiave di volta di tutta la struttura e del funzionamento dello Stato»<sup>67</sup>. All'interno del nuovo assetto politico-costituzionale, caratterizzato dalla presenza del partito unico e dall'ordinamento corporativo, il sistema delle fonti del diritto si adattò alla concezione totalitaria dello Stato.

Dopo la costituzionalizzazione del Gran Consiglio (l. 9 dicembre 1928, n. 2693), parte della dottrina cominciò a parlare di norme di carattere costituzionale, differenziate da quelle ordinarie non per il procedimento, ma per il necessario intervento di tale organo. Luigi Rossi, in particolare, abbandonò le categorie di "rigidità" e "flessibilità" costituzionale, sostituendole con quella di "elasticità", che meglio descriveva la fusione tra la costituzione scritta e la sua adattabilità alle esigenze del regime.

La legge 100, definita da un giurista del calibro di Giuliano Vassalli, come «stru-

mento essenziale della dittatura fascista»<sup>68</sup>, modificò in profondità i principi del diritto pubblico italiano, sancendo l'equiparazione materiale tra legge e decreto. Nella prassi, ciò comportò il capovolgimento del principio liberale secondo cui il giudice non era tenuto ad applicare un decreto in contrasto con la riserva di legge. Al contrario, nell'ordinamento fascista il giudice non poteva disapplicare un decreto governativo, nemmeno se invasivo delle prerogative legislative. In tal modo veniva smantellata la garanzia fondamentale della separazione dei poteri.

Dalle "intermittenze" del costituzionalismo liberale si giungeva così, attraverso un'apparente continuità formale, a un nuovo assolutismo governativo, travestito da esigenza di razionalizzazione e disciplina. La legge, un tempo espressione della volontà generale, cedeva il passo al decreto-legge, manifestazione diretta della volontà del sovrano, ossia del *duce*.

<sup>1</sup> M. Sbriccoli, *Caratteri originari e tratti permanenti del sistema penale italiano (1860-1990)*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia. 14: Legge, Diritto, Giustizia*, Torino, Einaudi, 1998, pp. 485-551.

<sup>2</sup> P. Pasquino, *Sur la théorie constitutionnelle de la monarchie de Juillet*, in François Guizot et la culture politique de son temps, Textes rassemblés et présentés par M. Valensise, Préface de F. Furet, Paris 1991, pp. 111-128.

<sup>3</sup> AN, *Fonds Guizot*, 42 AP/297.

<sup>4</sup> Ivi, *pièce* 25, (1816).

<sup>5</sup> Ivi; si veda Ph. Raynaud, *Trois révolutions de la liberté. Angleterre, Amérique, France*, Paris, Puf, 2009, pp. 325 ss.

<sup>6</sup> F. Berriat-Saint-Prix, *Commentaire sur la Charte constitutionnelle*, Paris, Videcoq, 1836.

<sup>7</sup> Ivi, pp. 108-109.

<sup>8</sup> Ivi, p. 109.

<sup>9</sup> A. Dufour, *Rossi Pellegrino*, in *Dictionnaire historique des juristes français XII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles*, sous la direction de P. Arabeyre, J.-L. Hal-

périn, J. Krynen, Paris, Puf, 2007, p. 679.

<sup>10</sup> P. Rossi, *Cours de droit constitutionnel*, 4 v., Paris, Guillaumin, 1866-1867, IV, pp. 249-250.

<sup>11</sup> J.-A. Rogron, *Code politique ou Charte constitutionnelle expliquée par ses motifs, par des exemples et par la jurisprudence*, Paris, G.ve Thorel, 1843, p. 182.

<sup>12</sup> *Consultation délibérée en faveur de M. Isambert*, Nîmes 15 février 1827, in Bibliothèque Nationale de France Département des Ma-

- nuscrits, NAF, 23769, *Papiers Isambert*.
- <sup>13</sup> A. Moscatelli, *Lo Statuto del regno*, Roma, Stamperia Reale, 1908, p. 5.
- <sup>14</sup> *Ibidem*.
- <sup>15</sup> A. Codacci-Pisanelli, *Sull'ordinanza d'urgenza (note)*, in «Foro Italiano», XV (1890), I, poi in Id., *Scritti di diritto pubblico*. Città di Castello, Tip. S. Lapi, 1900, pp. 99-100.
- <sup>16</sup> «L'istituzione e il riordinamento di scuole, i pascoli montani, gli atti di notorietà, il pascolo abusivo, le successioni intestate, i Consigli scolastici provinciali, la frutticoltura, la coltivazione di tabacco, i conservatori di musica, gli assegni postali, i consorzi antifillosserici, gli stabilimenti termali, il seme da bachi, l'industria dei profumi, gli osservatori astronomici, i lavori catastali, la cessione dei crediti, la caccia e la pesca, la regificazione di scuole, le patenti di segretario comunale, gli esami di notariato, gli ufficiali giudiziari, le stazioni agrarie, i passaggi a livello, il riposo settimanale, il riscatto di canoni enfiteutici, l'utilizzazione di piante medicinali, gl'istituti di bonifica, le lotterie, l'analfabetismo, i ricorsi giudiziari, i servizi automobilistici, i locomotori elettrici, l'esercizio dell'avvocatura, l'equipollenza di diplomi, il concordato preventivo, i depositi a risparmio... e persino il conferimento del grado di sottotenente al direttore del Corpo musicale della R. marina!», M. Siotto Pintor, *Correnti di pensiero dottrinali, parlamentari e giurisprudenziali a proposito dei decreti legge*. Città di Castello, Unione arti grafiche, 1923 (estratto da «Foro Italiano», XLVII (1922), I, in nota alla sentenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione di Roma del 16 novembre 1922), p. 7.
- <sup>17</sup> Siotto Pintor, *Correnti di pensiero cit.*, pp. 31-32.
- <sup>18</sup> E. Lombardo Pellegrino, *Il diritto di necessità nel costituzionalismo giuridico*, Roma, 1903, p. 37.
- <sup>19</sup> Siotto Pintor, *Correnti di pensiero cit.*, p. 41.
- <sup>20</sup> Ivi, p. 57.
- <sup>21</sup> Gli studi dedicati a Merlino, seppur non numerosi, hanno conseguito risultati significativi tanto sul piano storiografico quanto su quello teorico; ciò che ancora manca, tuttavia, è un adeguato inquadramento della sua figura all'interno della storia costituzionale italiana ed europea; al seminale e corposo saggio di M. Calizia, *Il socialismo giuridico di Francesco Saverio Merlino. Dall'anarchismo al socialismo (Alle origini della dottrina socialista dello Stato in Italia)*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale (Scritti in onore di Costantino Mortati)*, vol. 1, Roma, Giuffrè, 1977, pp. 531-634, sono seguiti i lavori di G. Berti, *Francesco Saverio Merlino. Dall'anarchismo socialista al socialismo liberale (1856-1930)*, Milano, Franco Angeli, 1993; M. La Torre, *Una concezione deliberativa della politica. Francesco Saverio Merlino tra anarchismo e democrazia*, in «Sociologia del diritto», n. 2, 2001, pp. 75 ss.; *Dizionario biografico degli Anarchici Italiani*, Pisa, Biblioteca Franco Serantini, 2003-2004, *ad vocem*; fondamentale la pubblicazione degli Atti del Convegno di Imola del 1° luglio 2000, *La fine del socialismo? Francesco Saverio Merlino e l'anarchia possibile*, a cura di G. Landi, Chieti, Centro Studi Libertari Camillo di Sciuolo, 2010.
- <sup>22</sup> F.S. Merlino, *Carlo Pisacane*, Milano, presso l'Amministrazione della Plebe, 1879.
- <sup>23</sup> Ivi, pp. 6-7.
- <sup>24</sup> Ivi, p. 9.
- <sup>25</sup> Id., *Perché siamo anarchici? Considerazioni sulla proprietà, sullo Stato, sulla religione, sulla famiglia, sulla società avvenire*, New York, Biblioteca comunista-anarchica del "Grido del popolo", Opuscolo n. 1, 1892, p. 5.
- <sup>26</sup> Ivi, p. 6.
- <sup>27</sup> Paris, Albert Savine, 1890; si cita dall'edizione italiana, *Questa è l'Italia*, a cura di Franco della Peruta, Milano, Cooperativa del libro popolare, 1953.
- <sup>28</sup> Merlino, *Questa è l'Italia cit.*, p. 14.
- <sup>29</sup> Ivi, p. 7.
- <sup>30</sup> Ivi, p. 30.
- <sup>31</sup> Ivi, p. 33.
- <sup>32</sup> *Ibidem*.
- <sup>33</sup> S. Englander, *L'abolizione dello Stato. Ceno storico-critico dei partiti, del governo diretto, repubblicano-federalista e individualista*, Traduzione e Prefazione di F.S. Merlino, Milano, Tip. di Aniello Eugenio, 1879.
- <sup>34</sup> Ivi, p. VII.
- <sup>35</sup> Ivi, p. X.
- <sup>36</sup> Ivi, p. XIX.
- <sup>37</sup> Ivi, p. XXI.
- <sup>38</sup> *Ibidem*.
- <sup>39</sup> Ivi, p. XXII.
- <sup>40</sup> F.S. Merlino, *Il libero comune*, in «Pauperitas», a. I, n. 7, 9-10 luglio 1887.
- <sup>41</sup> Id., *Fascismo e democrazia. La lezione delle cose: quello che il regime politico è e quello che deve essere*, Roma, Pensiero e Volontà, 1924.
- <sup>42</sup> Ivi, pp. 8-9.
- <sup>43</sup> Ivi, pp. 11-12.
- <sup>44</sup> Ivi, p. 13 (corsivo nel testo).
- <sup>45</sup> *Ibidem*.
- <sup>46</sup> Ivi, p. 33.
- <sup>47</sup> Ivi, p. 20.
- <sup>48</sup> F.S. Merlino, *Politica e magistratura dal 1860 ad oggi in Italia*, Torino, Gobetti Editore, 1925; di questo testo si segnala l'edizione a cura di Giampietro Berti, Biblioteca Franco Serantini, 2011 e quella più recente, con Postfazione di Guido Neppi Modona, Edizioni di Storia e Letteratura, 2023.
- <sup>49</sup> All'annuncio dell'uscita dell'opera, il 17 gennaio 1925, il Sindacato nazionale avvocati e procuratori di Roma, di impronta fascista, aveva scritto al prefetto della capitale: «è stato largamente diffuso in Italia l'accluso avviso ove si parla di bastone fascista, di magistratura coartata dal potere esecutivo, di decreti-legge, di fabbricazione di processi politici e chi più ne ha ne metta. È possibile impedire la divulgazione di tanto libello che porta la firma ben nota

- tristemente invero – del vecchio anarchico Merlino?», cit. in F.S. Merlino, *Politica e magistratura in Italia*, prefazione di G. Berti, Pisa, Biblioteca Franco Serantini, 2011, p. 8.
- <sup>50</sup> Su questi aspetti si veda la sintetica ma densa Postfazione di Guido Neppi Modona alla riedizione di *Politica e magistratura dal 1860 ad oggi in Italia*.
- <sup>51</sup> Merlino a Gobetti, lettera del 17 luglio 1924, conservata presso il Centro Studi Piero Gobetti di Torino, ora in Gobetti, *Carteggio 1924*, a cura di Ersilia Alessandronne Perona, Torino, Einaudi, 2023, p. 632.
- <sup>52</sup> Merlino a Gobetti, lettera del 4 agosto 1924, in *Carteggio 1924*, cit., p. 705.
- <sup>53</sup> Cartolina ms del 23 agosto [verosimilmente 1924], conservata presso la Biblioteca Libertaria "Armando Borghi" (Castel Bolognese), Fondo Aldo Venturini. Ringrazio Gianpiero Landi per avermi concesso la visione di questo e di altri preziosi manoscritti.
- <sup>54</sup> Decreto sulla stampa del 10 luglio 1924, riguardante i giornali e le pubblicazioni periodiche che applicava le norme del R. decreto-legge 15 luglio 1923 n. 3288.
- <sup>55</sup> Merlino, *Politica e magistratura*, cit., p. 40.
- <sup>56</sup> Ivi, pp. 43-44.
- <sup>57</sup> Cartolina ms del 30 agosto 1925, conservata presso il Fondo Aldo Venturini.
- <sup>58</sup> *Ibidem*.
- <sup>59</sup> Ivi, p. 47.
- <sup>60</sup> G. Leibholz, *Il diritto costituzionale fascista* (1928), Napoli, Guida, 2007, p. 46.
- <sup>61</sup> G. Mosca, *Sul disegno di legge relativo alle "Attribuzioni e prerogative del Capo del Governo"*, Discorso pronunciato nella seduta del Senato del regno del 19 dicembre 1925, Roma 1925, p. 9.
- <sup>62</sup> Cfr. L. Paladin, *Fascismo (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XVI, pp. 887-902, pp. 35-63, poi in Id., *Saggi di storia costituzionale*, a cura di S. Bartole, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 35-63; G. Melis, *Fascismo (ordinamento costituzionale)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VI, Torino 1991, pp. 259-273; E. Gianfrancesco, *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in «Giornale di Storia Costituzionale», 15, 2008, pp. 69-98; una messa a punto innovativa è offerta dal numero monografico del «Giornale di Storia Costituzionale», 43, I, 2022, *Il 'groviglio costituzionale' del fascismo: materiali per una mappa concettuale*.
- <sup>63</sup> C. Mortati, *Osservazioni sulla potestà regolamentare del governo*, in «Foro Italiano», LVII (1932), IV, pp. 99-110, poi in Id., *Scritti sulle fonti del diritto e sull'interpretazione. Raccolta di scritti*, II, Milano, Giuffrè, 1972, p. 422.
- <sup>64</sup> Paladin, *Ambiguità ed antinomie* cit., pp. 162-163.
- <sup>65</sup> V. Corsini, *Il Capo del Governo nello Stato fascista*, Bologna, Zanichelli, 1935, pp. 121 ss.; G. Beer, *Sulla funzione legislativa del Governo con particolare riguardo all'art. 1 n. 3 della legge 31 gennaio 1926 (IV)*, n. 100, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano. I. Filosofia e teoria generale del diritto. Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1940, pp. 633-661.
- <sup>66</sup> B. Mussolini, *Norme per l'applicazione della legge concernente la facoltà del Potere Esecutivo di emanare norme giuridiche*, riportato in *Appendice* a A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1965, p. 407.
- <sup>67</sup> C. Mortati, *Osservazioni sulla potestà regolamentare del governo*, in «Foro Italiano», LVII (1932), IV, pp. 99-110, poi in Id., *Scritti sulle fonti del diritto e sull'interpretazione. Raccolta di scritti*, II, Milano, Giuffrè, 1972, p. 422.
- <sup>68</sup> G. Vassalli, *Passione politica di un uomo di legge*, in A. Rocco, *Discorsi parlamentari*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 48.



# «La necessità dell'abuso di potere ha generato il vizio dell'abuso». Lodovico Mortara e la questione del "sindacato di costituzionalità" sui decreti-legge nell'Italia liberale

FRANCESCO SERPICO

## 1. «Un umile viandante»

«Un umile viandante che percorre passo a passo la bassa e uniforme pianura»<sup>1</sup>. Con queste parole Lodovico Mortara forniva un'immagine di sé capace di prefigurare il senso delle sue peregrinazioni che lo avrebbero visto protagonista di un viaggio iniziato come avvocato, proseguito come docente universitario e infine concluso, dopo il passaggio in veste di ministro di Grazia e Giustizia, come magistrato destinato ad occupare il prestigioso scranno di primo presidente della Cassazione romana. Eppure, al di là della valenza biografica, la sua autorappresentazione offre anche una preziosa indicazione di metodo per il presente contributo, volto a esaminare il complesso itinerario che, nell'amplissima produzione del giurista mantovano, si sviluppa attorno al tema del sindacato giurisdizionale sulla potestà normativa del governo.

Come ogni «viandante», Mortara era a conoscenza che il senso del proprio cammino non sta nella meta da raggiungere,

bensì nella scoperta e nell'esperienza di consapevolezza che si rivela lentamente, ma in maniera via via sempre più nitida e definitiva, dopo ogni singolo passo<sup>2</sup>. A ben vedere, è proprio questo atteggiamento che sembra esprimere il progressivo maturare della sua riflessione sulle forme e i modelli del controllo di costituzionalità; una riflessione destinata a crescere e ad intrecciarsi con le vicende dello Stato liberale e che, proprio come la sua parabola professionale, avrebbe subito una definitiva battuta di arresto con l'avvento al potere della dittatura fascista.

Naturalmente, parlare di «legalità costituzionale» in relazione ad una Carta flessibile come lo Statuto albertino, comporta una specifica precisazione. Come è stato messo in rilievo nel panorama storiografico, se si assume la costituzione normativa come parametro di valutazione e di confronto, «troveremo allora troppo poco, per lo più meri tentativi». Se invece ci si pone dal punto di vista «della garanzia interna ed esterna della costituzione e della logica

giurisdizionale del controllo della legge, gli esiti potranno essere più significativi e rivelare talune analogie con la moderna concezione della legalità costituzionale»<sup>3</sup>.

Nella prospettiva che pone al centro la dimensione costituzionale della funzione giurisdizionale, la decretazione d'urgenza diviene osservatorio privilegiato dei mutamenti intervenuti nell'esperienza statutaria. Concepite come strumenti eccezionali, legittimate dal principio di necessità e subordinate alla conversione parlamentare, le misure d'urgenza si trasformarono, soprattutto durante il Primo conflitto mondiale e nel Dopoguerra, in modalità ordinaria di produzione normativa. Ne risultò uno slittamento del baricentro costituzionale, saldamente impiantato sull'Esecutivo<sup>4</sup>. Questa progressiva marginalizzazione del Parlamento, maturata entro le categorie dello Stato di diritto, costituì una premessa istituzionale decisiva per la torsione autoritaria che avrebbe accompagnato l'ascesa del fascismo.

In questo scenario, seguire il percorso di Mortara – nei suoi scritti e nelle pronunce redatte in qualità di estensore – offre una testimonianza emblematica di una esperienza che eccede la dimensione tecnico-processuale. Il sindacato giurisdizionale sui presupposti della decretazione d'urgenza rivelava il senso di uno strumento destinato a porsi come argine ad un "governo forte", nel tentativo di ricondurre l'espansione dei poteri dell'Esecutivo entro l'orizzonte della giustiziabilità e di riaffermare, nel pieno della crisi delle istituzioni liberali, la centralità parlamentare come limite alla concentrazione decisionale.

## 2. *La prima riflessione di Mortara sulla decretazione d'urgenza*

Prima di esaminare l'avvio dell'itinerario mortariano in tema di decretazione governativa è necessario puntare il quadrante dell'analisi alla disciplina statutaria. Come è noto, la configurazione della monarchia costituzionale pura ed il dettato degli artt. 3 e 6 – che attribuivano il potere legislativo al Re e alle Camere e limitavano l'attività regolamentare del sovrano all'esecuzione delle leggi, senza facoltà di sospenderne l'osservanza o dispensarne – sembravano escludere in radice una potestà normativa governativa di carattere primario fondata sull'urgenza<sup>5</sup>.

Eppure, a prescindere dal dato testuale, la prassi della decretazione d'urgenza si affermò già in età preunitaria<sup>6</sup>, imponendosi come elemento strutturale dell'esperienza costituzionale italiana. Sarebbe stata la giurisprudenza ad affrontare i numerosi campi di tensione aperti dalla prassi decretazione ed a segnare il passo del dibattito successivo.

Emblematica, in tal senso, la sentenza della Corte di cassazione di Roma del 17 novembre 1888, che affermò la piena compatibilità della decretazione d'urgenza con l'assetto statutario. Con invidiabile *fair-play*, l'estensore riconosceva che «questo principio non è scritto nello Statuto»<sup>7</sup>, eppure, precisava, la circostanza che un siffatto potere non fosse stato esplicitamente previsto non costituiva argomento per escluderne la cittadinanza dall'ordinamento costituzionale. Al contrario, la facoltà di decretazione d'urgenza «esplica e compie» il dettato dello Statuto perché, attraverso di essa, l'Esecutivo – «custode permanente della vita dello Stato» – fronteggia neces-

sità straordinarie che per definizione non possono trovare la loro fonte di regolamentazione in una prescrizione statutaria<sup>8</sup>.

La motivazione introduceva inoltre una distinzione destinata a incidere profondamente sul dibattito dottrinale: altro sarebbe il decreto che si sostituisce definitivamente al Parlamento, altro quello adottato con esplicita riserva di conversione e giustificato da circostanze urgenti. Nel primo caso si configurerebbe una violazione manifesta della Carta; nel secondo, l'Esecutivo non usurperebbe la funzione legislativa, ma ne anticiperebbe provvisoriamente l'esercizio in attesa della decisione parlamentare. Coerentemente, la Corte escludeva ogni sindacato giudiziario sull'esistenza e sulla permanenza dell'urgenza, qualificandola come questione di "ragione politica", sottratta alla cognizione dell'autorità giudiziaria. Del resto «dell'urgenza a dare un decreto [...] o dell'urgenza cessata non può conoscere l'autorità giudiziaria; la politica è un campo chiuso, inaccessibile per essa, ed è di ragione politica il valutare se un impero di circostanze abbia necessitato un decreto [...], e se queste permangono»<sup>9</sup>.

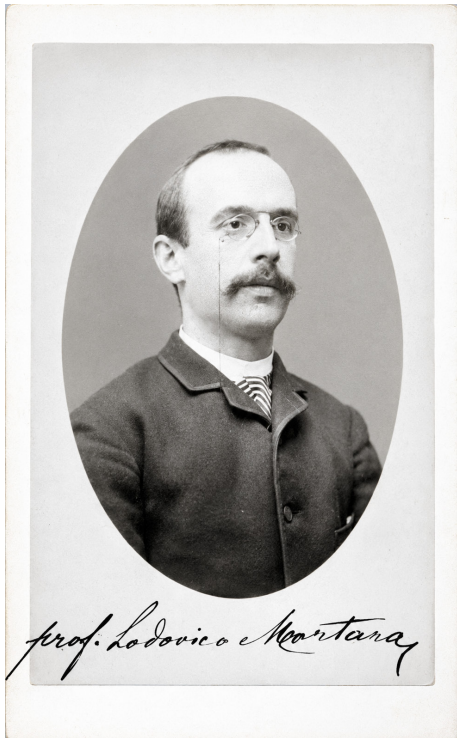
Per rafforzare tale costruzione, l'estensore richiamava esperienze comparate nel tentativo di inscrivere la decretazione d'urgenza in una più ampia tendenza europea alla valorizzazione di poteri normativi governativi in funzione di salvaguardia dell'ordine statale. A venire in rilievo era soprattutto l'esempio inglese con le ordinanze della Corona attraverso la formula, assai eloquente sotto il profilo terminologico, della legge di convalida che, nella prassi costituzionale britannica, assume il nome di *Bill of indemnity* (perché manda esente il governo da responsabilità, "ricucendo" lo strappo e "risarcendo" il Parlamento per la

propria prerogativa "usurpata" dal Governo)<sup>10</sup>.

Prescindendo dalle reazioni suscitate dalla sentenza della Cassazione<sup>11</sup>, è opportuno cedere la parola a Lodovico Mortara, che affrontò per la prima volta il problema ne *I decreti-legge nel diritto costituzionale italiano*, pubblicato sulle colonne de *La riforma sociale* (1895), allora diretta da Luigi Roux e Francesco Saverio Nitti. Senza ambiguità, Mortara affermava l'incompatibilità tra disciplina statutaria e decreto-legge. «Se il governo si arroga a far leggi», scriveva, «viola l'art. 3 anzidetto e ne sospende l'osservanza dispensando sé stesso da questa. [...] L'art. 6 significa apertamente che non soltanto lo Statuto non ha accolto eccezioni alla regola dell'art. 3, ma anzi ha voluto escluderne e proibirne qualsiasi tolleranza»<sup>12</sup>.

La decretazione d'urgenza si configurava dunque come prassi *contra Statutum*, non sempre arginata dal Parlamento. Basti richiamare lo stato d'assedio proclamato in Sicilia nel 1862, «a causa dell'impresa garibaldina tristemente repressa col fratricidio d'Aspromonte»<sup>13</sup>, o quello dichiarato nel 1894 per la Sicilia e la provincia di Massa-Carrara, quando «nemmeno la maggioranza parlamentare volle soffermarsi sul diritto che avrebbe avuto di infliggere limiti di modo e tempo all'insano uso governativo arrogatosi»<sup>14</sup>.

Cionondimeno, Mortara riconosceva che tale prassi si era progressivamente innestata nel tessuto costituzionale per effetto dell'evoluzione dell'assetto istituzionale, caratterizzato dall'affermazione del governo di gabinetto fondato sul rapporto fiduciario con il Parlamento. Nel quadro di tale rapporto tra Legislativo ed Esecutivo, «il Governo è figlio del Parlamento» e, se il



Lodovico Mortara, ritratto fotografico

rapporto funziona fisiologicamente, «il figlio può essere l'interprete non sospetto degli intendimenti del padre»<sup>15</sup>. Il decreto si configurava così come anticipazione dell'intervento parlamentare, giustificata dall'impossibilità contingente di provvedere delle Camere. Ma l'immagine della filiazione non attenuava la supremazia parlamentare. Il Parlamento — «padre all'antica foggia romana»<sup>16</sup> — conservava uno *ius vitae ac necis* sui decreti: poteva impedirne ogni irregolarità in sede di conversione e, soprattutto, negare la ratifica, cancellandone l'efficacia.

Una linea analoga emergeva nella prima edizione del *Commentario* (1899). Con

riferimento alla sentenza del 1888, Mortara criticava l'assunto secondo cui l'urgenza costituirebbe «una invincibile necessità di fatto», capace di divenire «suprema ragione di diritto». L'errore logico consisteva nell'assimilare la concreta contingenza — per definizione imprevedibile — alla generica possibilità che si presentassero ragioni d'urgenza<sup>17</sup>. La mancata previsione statutaria non poteva essere interpretata come implicita autorizzazione alla potestà normativa straordinaria del Governo; altrimenti lo Statuto avrebbe previsto espressamente tale facoltà, come accadeva in altri ordinamenti coevi<sup>18</sup>.

Al di là delle ricostruzioni teoriche, Mortara prendeva atto della prassi consolidata e spostava l'attenzione sui poteri del giudice ordinario. Escludeva in modo netto ogni sindacato sul merito dell'urgenza: «dove la costituzione cessa d'imperare logicamente si arresta la funzione giurisdizionale»<sup>19</sup>. Al giudice competeva, invece, il controllo sull'esistenza giuridica del decreto-legge, ad esempio qualora un atto con riserva di conversione non fosse mai stato presentato alle Camere. Tuttavia, dopo aver delimitato l'ambito di esercizio dei poteri giurisdizionali, Mortara tornava sull'argomento che sembrava stargli più a cuore, ovvero la salvaguardia delle prerogative parlamentari, poiché egli ribadiva con forza che la valutazione sostanziale dell'atto governativo spettasse esclusivamente al Parlamento, cui competeva il potere di sanzionare o negare, mediante la legge di conversione, l'attività dell'Esecutivo<sup>20</sup>.

Il bersaglio, per la verità nemmeno troppo nascosto, era rappresentato dal celeberrimo appello rivolto da Sidney Sonnino — *Torniamo allo Statuto*<sup>21</sup> — diretto a ripristinare integralmente la prerogativa

regia e a rafforzare, per questa via, la posizione dell'Esecutivo. Tale spostamento del baricentro della forma di governo appariva a Mortara, già in un contributo edito nel 1897 dal titolo *Statuto, Corona, Parlamento*, come un vero e proprio attentato al processo di maturazione delle libertà politiche e della forma di governo parlamentare emersa nella prassi. «Per nessun'altra legge come quelle politiche fondamentali vale il detto secondo cui la lettera uccide, lo spirito vivifica [...] il diritto pubblico di un popolo è nella vita stessa e nello svolgimento delle istituzioni, non nella morta scrittura del foglio o della pergamena». La parlamentarizzazione della forma di governo statutaria rappresentava una strada dalla quale non era possibile tornare indietro: «temo grandemente che questi conservatori dell'albero delle nostre libertà finiranno per ucciderlo [...] con le loro assidue potature»<sup>22</sup>.

### 3. *Sindacato intrinseco e sindacato estrinseco*

A distanza di pochi mesi dalla redazione della prima edizione del *Commentario*, Mortara tornò sulla questione della decretazione d'urgenza con riferimento alla sentenza della Cassazione romana del 20 febbraio 1900 relativa al r.d. 22 giugno 1899, n. 227, intervenuto in una complessa vicenda politico-istituzionale<sup>23</sup>.

Il decreto-legge era stato emanato dal governo Pelloux nel contesto della grave crisi di fine secolo, culminata nel regicidio di Umberto I ad opera di Gaetano Bresci<sup>24</sup>. Il provvedimento — destinato a entrare in vigore il 20 luglio successivo — inaspriva le misure di ordine pubblico già adottate, incidendo sulla libertà di associazione, di riu-

nione, di stampa e, per talune categorie, sul diritto di sciopero<sup>25</sup>. L'opposizione parlamentare fu immediata. Per superare le resistenze delle Camere, il Governo, con decreto del 30 giugno 1899, chiuse la sessione legislativa, determinando, per effetto della convenzione costituzionale che vuole che la legge di conversione sia discussa nella medesima sessione parlamentare in cui è stato presentato il decreto, la caducazione del disegno di legge di conversione. La mossa, lungi dal comporre il conflitto, ne accentuò la tensione politica<sup>26</sup>. Quando il Parlamento tornò a riunirsi il 14 novembre 1899, il disegno di legge di conversione incontrò le medesime opposizioni, inducendo infine il Governo Pelloux a ritirare il provvedimento con r.d. 5 aprile 1900.

Si trattava, dunque, di un decreto-legge che al momento dello scrutinio giurisdizionale non era mai convertito e peraltro rimasto privo di qualsiasi possibilità di sanzione parlamentare. La Cassazione romana, accogliendo il ricorso, ritenne priva di base giuridica la sanzione irrogata in applicazione di disposizioni mai divenute efficaci, rilevando che il decreto in parola dovesse qualificarsi come inesistente, posto che esso poteva essere equiparato tutt'al più ad un mero disegno di legge<sup>27</sup>.

La nota di commento consentì a Mortara di precisare la propria posizione sul sindacato del giudice ordinario in materia di decreti-legge. L'autore sottoponeva a critica tanto la decisione della Cassazione quanto l'arresto della Corte d'appello di Milano impugnato dal ricorrente. Entrambe, sia pure da angolature diverse, avevano sconfinato in una valutazione di merito del decreto: la prima esaminando le ragioni politiche della chiusura della sessione parlamentare; la seconda sindacando la compatibilità so-

stanziale del provvedimento con i principi statutari.

Per Mortara, tali profili attenevano esclusivamente alla sfera politica: l'esercizio della decretazione è «questione d'indole esclusivamente politica e sfugge al sindacato giurisdizionale»<sup>28</sup>. Cionondimeno, egli condivideva l'esito cui era pervenuta la Cassazione, poiché essa aveva affermato un principio decisivo: il giudice doveva «evitare qualsiasi discussione sulla costituzionalità», ma poteva — e doveva — verificare «l'esistenza o l'inesistenza»<sup>29</sup> dell'atto normativo. Il controllo non riguardava il merito dell'urgenza, bensì la sua effettiva traduzione in una fonte giuridicamente perfezionata. In questo spazio, e solo in esso, si radicava legittimamente il sindacato giurisdizionale.

È opportuno provare a riflettere sulla posizione assunta da Mortara. Si tratta di una mera nota compilativa nella quale in sostanza egli non faceva altro che registrare un nuovo orientamento espresso dalla Cassazione, oppure essa costituisce il punto di avvio di una svolta teorica destinata a far leva proprio sui poteri del giudice per provare a garantire al potere giurisdizionale uno spazio d'intervento in materia di sindacato di costituzionalità?

A ben vedere, ciò che è possibile riscontrare dalla lettura della pagina mortariana è la consapevolezza dell'ambiguità dell'arresto della Cassazione. Assai lontano dai toni trionfalistici che avrebbero parlato di «vindice sentenza»<sup>30</sup>, tesa a ripristinare l'effettivo equilibrio di poteri presente nella forma di governo statutaria, al giurista mantovano non sfuggivano i chiaroscuri presenti nella motivazione che, lungi dall'intonare il *de profundis* per i poteri normativi del governo, ne aveva solo

circoscritto l'operatività rispetto ad un caso limite, anche perché, come aveva precisato a chiare lettere il collegio, qualora l'Esecutivo, invece di riproporre il disegno di legge di conversione del r.d. del 20.6.1889, avesse emanato un nuovo decreto, esso sarebbe stato del tutto operativo ed applicabile nella fattispecie concreta.

È a partire da questo elemento che è possibile ricostruire la posizione di Mortara attraverso la distinzione da lui proposta tra un controllo intrinseco e controllo estrinseco di costituzionalità<sup>31</sup>, che costituiva un fulcro tematico centrale nella sua trattazione.

Nel primo caso si trattava di verificare se le disposizioni avessero un contenuto compatibile o conforme ai principi della Carta, nel quale qualsiasi intervento del giudice era assolutamente precluso. L'ordinamento italiano, egli scriveva, «non prevede ai sensi dello Statuto una funzione legislativa straordinaria [...] affidata ad un organo speciale, il quale come la funzione stessa riceve il nome di Costituente». Dove «questa funzione si vede istituita», proseguiva Mortara «la funzione legislativa necessariamente incontra un impedimento [...] perché il potere legislativo non è più la sorgente esclusiva ed autonoma del diritto obiettivo, ma la sua volontà si trova nei confronti del potere costituente in un rapporto di dipendenza»<sup>32</sup>. Del resto, quando ciò accade «sorge la possibilità di una indagine e quindi di un sindacato sopra il contenuto di una legge, per effetto di accordar osservanza solo alle leggi ritenute "costituzionali"». In mancanza di un organo al quale fosse affidata la funzione costituente nell'ordinamento italiano, qualsiasi valutazione della compatibilità con i principi costituzionali non poteva che spettare al Parlamento,

destinato a tradurre in termini normativi le mutevoli istanze presenti all'interno del corpo sociale e garantirne una lettura armonica ed evolutiva per evitare siano «da un fatale e perpetuo congelamento irrigidite e immobilizzate». Insomma, egli concludeva, in un sistema come quello italiano «la funzione legislativa non esercita, ma assorbe tutti gli attributi della costituente», perciò «non si domanda mai se una legge sia conforme alla Costituzione perché tale conformità per presunzione costante esiste sempre», e perciò non può esistere nemmeno un sindacato di conformità sopra alla costituzionalità delle leggi perché logicamente «viene meno la materia»<sup>33</sup>.

Tornando al modello proposto da Mortara, fuori dal perimetro del rapporto tra Parlamento e Governo si collocava l'ipotesi del sindacato estrinseco dove il potere del giudice era pacificamente ammesso: «qui occorre esaminare se appartenga all'ufficio della giurisdizione, prima di applicare una legge, esaminare se essa è veramente tale, cioè se fu emanata dagli organi» preposti «con l'osservanza delle disciplinano le relazioni fra i medesimi»<sup>34</sup>. Il magistrato, precisava Mortara, «ha il dovere di verificare se il decreto-legge sia nello stato d'imperfezione organica che costituisce per così dire il suo peccato originale, ovvero se abbia acquisito autorità di legge, qualora su questo punto siavi controversia. L'indagine è diretta ad accertare se esiste una vera e propria norma giuridica, laonde appartiene alla competenza giudiziaria»<sup>35</sup>. Dunque, era all'interno dei poteri di cognizione del magistrato che poteva svolgersi tale sindacato estrinseco, perché esso indiscutibilmente apparteneva ai «poteri di interpretazione e applicazione»<sup>36</sup> propri della funzione giurisdizionale.

#### 4. *Il primo dopoguerra: la "normalizzazione" dell'eccezione e le "sentenze gemelle" del 1922*

Non vi è dubbio che, pur attraverso uno stile sorvegliato e prudente, Mortara pervenisse ad affermare una forma di controllo di costituzionalità che, sebbene limitata ai profili estrinseci, apriva un varco alla sindacabilità dell'esercizio del potere di decretazione rispetto alla normativa statutaria.

Il tema si collocava in un contesto segnato da una crescente espansione degli strumenti dell'Esecutivo nella vita pubblica. I fermenti autoritari che attraversavano l'Italia *fin de siècle* e la riflessione sullo stato d'assedio — termine di riferimento privilegiato per misurare la torsione degli assetti costituzionali — orientavano il dibattito anche in relazione alla decretazione d'urgenza<sup>37</sup>.

In questo quadro, la posizione di Mortara assumeva una importanza decisiva nel panorama della cultura giuridica del suo tempo. Una posizione, è appena il caso di sottolineare, tutt'altro che statica, ma destinata a costituire il punto di avvio della riflessione che avrebbe condotto alla svolta giurisprudenziale segnata dalle "sentenze gemelle" del 1922.

Ricondotto al tema del governo di gabinetto e alla "parlamentarizzazione imperfetta"<sup>38</sup> della forma di governo statutaria, l'abuso della decretazione d'urgenza nell'Italia liberale non poteva essere interpretato come semplice deviazione patologica rispetto a un modello costituzionale altrimenti stabile<sup>39</sup>.

L'azione del Governo si inseriva inizialmente come strumento eccezionale, giustificato dall'impossibilità materiale del Parlamento di intervenire tempestivamente. La sua legittimazione si fondava su un

presupposto imprescindibile: la temporalità dell'atto e la necessità di un controllo parlamentare effettivo e sollecito attraverso la conversione. Finché tale circuito funzionava correttamente, l'anticipazione governativa poteva essere ricondotta all'interno della forma di governo parlamentare. Quando però il controllo assembleare entrava in crisi — per frammentazione politica, conflittualità sociale, instabilità ministeriale — la decretazione mutava natura. Non più risposta episodica a circostanze straordinarie, ma strumento ordinario di governo. L'eccezione si normalizzava. La lentezza procedurale dell'Assemblea veniva contrapposta alla decisione rapida dell'Esecutivo; l'efficienza amministrativa diveniva valore prevalente rispetto alla deliberazione rappresentativa<sup>40</sup>.

L'abuso del decreto-legge era dunque allo stesso tempo effetto e fattore della crisi parlamentare: effetto, perché nasceva dall'inefficienza percepita delle istituzioni rappresentative<sup>41</sup>; fattore, perché contribuiva a svuotarne progressivamente le funzioni. L'indebolimento del controllo parlamentare non era più un semplice dato tecnico, ma un mutamento strutturale dell'equilibrio tra poteri<sup>42</sup>.

Nella prospettiva di Mortara, il Primo conflitto mondiale aveva segnato un punto di non ritorno nel rapporto tra Parlamento e Governo perché l'eccezione bellica non restava confinata alla contingenza, ma aveva alterato stabilmente l'equilibrio costituzionale dello Stato liberale<sup>43</sup>. Il nodo non era solo quantitativo, ma qualitativo. Durante la guerra la decretazione si era imposta come strumento ordinario di normazione, trasformando l'urgenza da requisito eccezionale in presupposto permanente dell'azione di governo. A venire meno, dunque, era il

presupposto fisiologico del governo di gabinetto, fondato su un rapporto fiduciario che implica controllo e responsabilità reciproca.

In questo quadro si era fatta strada l'immagine di un governo forte, capace di dominare l'agenda normativa e di neutralizzare il sindacato parlamentare. Il Parlamento non era formalmente esautorato, ma *de facto* marginalizzato: non decideva più se legiferare, bensì se convalidare decisioni già operative. La normalizzazione dell'eccezione aveva così generato una postura istituzionale alla centralità dell'Esecutivo. Al di là delle delegazioni di natura ampia e generica, il rischio, pienamente avvertito dal giurista mantovano, risiedeva nella modalità con la quale l'inflazione dello strumento della decretazione aveva alterato il circuito della responsabilità politica verso assetti del tutto incompatibili con i delicati equilibri statutari.

Certo, non erano mancati tentativi parlamentari rivolti a correggere uno squilibrio che appariva ogni giorno più evidente. Non erano ancora sopiti gli echi dei pieni poteri assunti dall'Esecutivo durante il conflitto — «quattro anni di pieni poteri governativi avevano di fatto soppressa l'azione del Parlamento italiano, in un modo che non aveva avuto riscontro negli altri Stati alleati»<sup>44</sup> — allorché nel 1920 Giovanni Giolitti, per la quinta volta Presidente del Consiglio, delineava il suo programma: «questo fatto dell'essersi introdotto gradatamente, poco alla volta, questa consuetudine che il potere esecutivo invada il potere legislativo, richiederà di esaminare (e mi propongo di farlo) se non sia il caso di provvidenze legislative, che stabiliscano qualche autorità la quale possa dichiarare che quel tale atto del potere esecutivo non è legittimo, perché ha invaso il potere legislativo»<sup>45</sup>.

Tale proposito, rimasto inattuato per la caduta del gabinetto guidato dallo statista piemontese, sarebbe stato ripreso da Vittorio Scialoja, che nel 1922 avrebbe presentato un progetto di legge per affrontare l'annosa questione. Nella discussione al Senato l'intervento di Mortara rappresentava la prova più tangibile della consapevolezza dell'impossibilità di una riforma del sistema dall'interno, e cioè condotta dalle stesse Assemblee. Riferendosi al precedente orientamento giurisprudenziale, ammetteva che esso «si era dimostrato insufficiente nella garanzia del diritto [...] nella situazione attuale di fronte alla migliaia di decreti-legge emanati dal Governo». «In questa situazione» – proseguiva – «mentre da un lato della immancabilità del controllo parlamentare sui decreti non si può avere alcuna garanzia, e quand'anche si eserciti intorno alla sua serietà, alla sua profondità, alla sua competenza ci sono molti dubbi, dall'altro questo controllo non viene mai esercitato integralmente»<sup>46</sup>.

Allorquando Mortara prendeva la parola in Senato, era già maturato il nuovo orientamento giurisprudenziale del Supremo Collegio. Le tre sentenze redatte come presidente della Corte di cassazione nel 1922 rappresentano il punto di approdo del suo itinerario in materia di decretazione d'urgenza. Nel primo caso si discuteva di un decreto-legge che sottraeva alla cognizione arbitrale alcune controversie agrarie, devolvendole al giudice ordinario<sup>47</sup>. Nel secondo, la controversia riguardava un'espropriazione per pubblica utilità fondata su un decreto-legge mai convertito<sup>48</sup>. Nel terzo, si trattava di una disposizione penale introdotta mediante decreto-legge<sup>49</sup>. In tutti e tre i casi la motivazione si concentrò sul requisito dell'urgenza quale fondamen-

to della potestà normativa straordinaria.

In particolare, egli affermava con chiarezza che «non esista alcuna norma costituzionale che autorizzi il governo in circostanze straordinarie ad investirsi della potestà legislativa». Il controllo sui decreti, a lungo ritenuto superfluo perché «il controllo parlamentare riusciva facile e pronto», diveniva ormai necessario, essendo accertata «non solo l'impossibilità di un controllo sollecito, ma anche quella di un qualsiasi controllo da parte delle Camere», con conseguente compromissione «dei [...] diritti personali e patrimoniali dei cittadini esponendoli ad un regime d'illegalità o d'incostituzionalità»<sup>50</sup>.

Si comprende, perciò, come la svolta del 1922 non fosse il frutto di un'improvvisa conversione formalistica, ma la risposta a una trasformazione sistemica. Secondo Mortara, se il Parlamento abdicava alla funzione di controllo e la decretazione diveniva forma ordinaria di legislazione, il giudice era chiamato a presidiare, nei limiti delle proprie competenze, la legalità costituzionale. Come avrebbe sottolineato con chiarezza nella motivazione della sentenza del 16.11.1922, il decreto-legge rappresentava l'atto con cui l'esecutivo «afferma la necessità per il bene pubblico di violare la Costituzione». La sua temporanea forza normativa si giustificava esclusivamente nell'impegno di sottoporlo alla ratifica parlamentare mediante una legge di conversione, intesa come prassi «effettiva e costante»<sup>51</sup>. Il sindacato estrinseco non era, in questa prospettiva, un espediente tecnico, ma uno strumento di riequilibrio. Verificare la perfezione organica del decreto, accertare la tempestività della conversione, negare efficacia a un atto non perfezionato significava impedire che la

decisione governativa si auto-legittimasse. Non si trattava di opporre la giurisdizione al Parlamento, ma di preservare la struttura parlamentare dell'ordinamento.

Da ciò discendeva la necessità di scrutinare con attenzione il requisito dell'urgenza. Mortara ne distingueva due profili. Il primo, sostanziale, atteneva alla materia da disciplinare senza ritardo: il giudice non poteva intervenire, trattandosi di «tema esclusivamente politico che non appartiene ad altra cognizione se non al Parlamento»<sup>52</sup>. Il secondo, formale, riguardava le modalità di adozione del decreto e poteva essere accertato attraverso elementi estrinseci, senza sconfinare nel merito politico.

Il controllo giurisdizionale, in questa prospettiva, si risolveva in un accertamento di fatto: l'assenza di urgenza poteva emergere, ad esempio, dal differimento dell'efficacia del decreto a un termine lontano dalla sua emanazione, oppure dalla sua adozione in un momento in cui il Parlamento era riunito o immediatamente convocabile, senza tempestiva presentazione del disegno di legge di conversione. In tali ipotesi il giudice non invadeva «l'apprezzamento politico», poiché «si tratta di fatti che possono servire alla tutela di diritti soggettivi privati e nei limiti di questa finalità, possono e debbono essere compiuti dalla giurisdizione ordinaria»<sup>53</sup>.

Coerente con tale impostazione anche la sentenza del 30 dicembre 1922, con cui la Cassazione cassò senza rinvio una decisione del tribunale di Torino che aveva applicato una sanzione penale prevista da un decreto-legge non convertito. Un atto dotato di forza normativa solo *sub condicione* non poteva fondare responsabilità penale, anche perché «perfezionatasi la legge dopo la sentenza del giudice la concessione o il

rifiuto della ratifica potrebbero essere poi determinati da passione politica secondo che le punizioni avessero colpito poi di preferenza i fautori o gli avversari del partito politico che detiene la maggioranza parlamentare al tempo in cui si delibera la proposta di legge»<sup>54</sup>.

##### 5. *L'interpretazione come «non luogo istituzionale» del sindacato di costituzionalità*

In relazione all'approccio sviluppato da Mortara e culminato nelle sentenze del 1922, nel dibattito storiografico è stato osservato come dottrina e giurisprudenza dell'Italia liberale avessero progressivamente spostato il problema del sindacato di costituzionalità dal terreno dei rapporti tra i poteri a quello della tecnica giuridica. In questa prospettiva, l'interpretazione diveniva il «non luogo istituzionale»<sup>55</sup> nel quale si realizzava, di fatto, una verifica della costituzionalità delle leggi. Si tratta di una chiave di lettura che valorizza la dimensione costituzionale dell'attività ermeneutica — sia di cattedra sia di foro — e la sua capacità di configurarsi come forma di contropotere rispetto all'esecutivo. Pur senza incidere formalmente sul profilo di validità della legge, l'interpretazione può orientare l'applicazione in senso costituzionalmente conforme, lasciando spazio a una collaborazione tra dottrina e giurisprudenza nella costruzione delle cornici teoriche entro cui inscrivere le soluzioni applicative «come momento di possibile 'adeguamento' della norma positiva ai principi generali dell'ordinamento»<sup>56</sup>.

In questo contesto può risultare proficuo il confronto con un contributo di Mi-

chel Troper, *Il problema dell'interpretazione e la teoria della sovralegalità costituzionale* (1975), qui richiamato nella traduzione italiana di Riccardo Guastini<sup>57</sup>. Troper attribuisce a Raymond Carré de Malberg il merito di avere collegato la teoria dell'interpretazione al problema della sovralegalità costituzionale<sup>58</sup>. Con riferimento alla Terza Repubblica francese, Carré de Malberg analizzava la duplice competenza del Parlamento, titolare tanto della potestà legislativa quanto del potere costituente derivato. Di fronte a una legge apparentemente contraria alla Costituzione, l'Assemblée disponeva di diverse opzioni: poteva rifiutare il provvedimento; approvarlo ritenendolo conforme; adottarlo come legge costituzionale; oppure modificare previamente la Costituzione per renderne possibile l'approvazione.

In tale costruzione ogni legge risulta, in ultima istanza, conforme alla Costituzione secondo l'interpretazione autentica fornita dal Parlamento, unica interpretazione dotata di valore legale<sup>59</sup>. Tuttavia — osserva Troper — questa soluzione presenta un'ambiguità decisiva. In particolare, a non essere chiaro era se la legge «essendo sempre conforme alla costituzione trova in essa il fondamento della propria validità, oppure che il Parlamento, signore dell'interpretazione non è vincolato se non da sé stesso?»<sup>60</sup>. Nella sua produzione, in effetti, Carré de Malberg oscillava tra le due soluzioni perché in un contributo intitolato *La constitutionnalité des lois dans la Constitution de 1875* propendeva per la prima alternativa, nella *Contribution*<sup>61</sup> (edita all'indomani del primo conflitto mondiale) accoglieva la seconda. La questione è tutt'altro che marginale per il tema del sindacato giudiziario sulla legge in un contesto come quello della

Terza Repubblica francese, nel quale numerosi autori «sono coscienti che l'affermazione di un vero e proprio Stato di diritto passa attraverso un controllo materiale della costituzionalità della legge da parte del giudice», ma essi incorrono in insormontabili difficoltà «a giustificare questo controllo in base al diritto positivo»<sup>62</sup>. In effetti, se si accoglie la seconda alternativa presente in Carré de Malberg, residua almeno uno spazio logico per un controllo di costituzionalità della legge basato sulla primazia del testo costituzionale, sebbene mediato dall'estensione dell'interpretazione autentica parlamentare.

Rispetto a questa costruzione teorica, la soluzione di Mortara operava su un piano differente. Egli non metteva in discussione la centralità parlamentare nella valutazione del contenuto della legge, ma individuava nella funzione giurisdizionale un ambito di intervento legittimo attraverso la distinzione tra urgenza sostanziale e urgenza formale. La distinzione appariva, in superficie, rispettosa dell'equilibrio tra Parlamento e Governo: la valutazione del merito dell'urgenza restava politica e dunque riservata alle Camere; al giudice spettava soltanto l'accertamento di elementi formali ed estrinseci. Tuttavia, nella dinamica concreta dell'applicazione del diritto, la separazione tra profilo di fatto e di diritto non è mai netta.

In realtà, come magistrato o intellettuale pratico<sup>63</sup>, forgiato alla logica dell'itinerario valutativo presente nella sentenza, Mortara sapeva maneggiare le ambiguità dietro la rappresentazione del sillogismo giudiziario. L'accertamento della *quaestio facti* e la soluzione della *quaestio iuris* sono strettamente interdipendenti: il fatto è selezionato e qualificato alla luce della disposizione

interpretata; e, reciprocamente, l'interpretazione della disposizione è orientata dalla ricostruzione del fatto. L'attività di ricostruzione della fattispecie concreta non è mai passiva, poiché implica la scelta degli elementi ritenuti giuridicamente rilevanti in relazione «all'infinita varietà del reale e all'infinita varietà di possibili descrizioni di un fatto»<sup>64</sup>.

In questa prospettiva il requisito dell'urgenza si rivelava uno strumento applicativo particolarmente duttile. Attraverso la valorizzazione di indici formali — differimento dell'efficacia, mancata tempestiva presentazione per la conversione, permanenza del Parlamento in sessione — il giudice poteva giungere a negare l'esistenza giuridica del decreto senza dichiararne apertamente l'incostituzionalità. L'intervento restava formalmente confinato al piano estrinseco, ma produceva effetti sostanziali rilevanti<sup>65</sup>.

Il passaggio più significativo si registra nel caso delle disposizioni penali introdotte mediante decreto-legge. Mortara giungeva ad affermare che la riserva di legge in materia penale — quale garanzia suprema della libertà personale — non poteva essere derogata neppure temporaneamente da un atto governativo non convertito. In tale ipotesi, al di là delle cautele linguistiche, il controllo assume una dimensione intrinseca: l'urgenza non può mai giustificare la compressione di principi costituzionali fondamentali. L'interpretazione si configurava così come il luogo nel quale, in assenza di un organo di giustizia costituzionale, si esercitava una forma di sindacato diffuso e implicito, capace di incidere sull'equilibrio tra i poteri pur senza formalizzare una teoria della supremazia costituzionale.

## 6. Epilogo. Il ruolo del giudice: «ufficio diretto di sovranità»

Mortara era pienamente consapevole che sul terreno dell'interpretazione si giocasse una vera battaglia per un'idea aggiornata e pienamente operativa del principio di separazione dei poteri. L'attribuzione di senso al testo giuridico non era operazione neutra: poteva tradursi in una contesa per il controllo degli esiti ermeneutici e, con essi, per la tenuta stessa delle istituzioni dello Stato di diritto. La posta in gioco era eminentemente politica.

Non è casuale che nel 1923 egli desse alle stampe l'ultima edizione del primo volume del suo *Commentario*, corredandola di un ampio *restatement* della questione dei decreti-legge e del sindacato del giudice ordinario, nel quale esplicitava le ragioni della svolta giurisprudenziale del 1922.

Se durante il Primo conflitto mondiale la decretazione d'urgenza si era affermata come «forma ordinaria di legiferazione»<sup>66</sup>, nel Dopoguerra il Parlamento aveva progressivamente abdicato al proprio ruolo di garante dell'equilibrio statutario. Tale lassismo, scriveva Mortara, «fu la causa principale di quel movimento del popolo che portò al governo un partito più che mai incline a sorpassare le prerogative del Parlamento per assicurare la fermezza e la continuità delle istituzioni dello Stato»<sup>67</sup>. E ancora, riferendosi alla legge 3 dicembre 1922 — «il governo del re ha facoltà di emanare fino al 31 dicembre 1923 disposizioni aventi vigore di legge» — egli precisava: «occorre riconoscere che tale indirizzo fu accettato, se non gradito al Parlamento, il quale non esitò a conferire al governo un'ampia delegazione di potestà legislativa appena ne fu richiesto, non manifestando

poi veruna opposizione al proseguimento quotidiano del sistema dei decreti-legge per ogni materia non compresa nella delegazione»<sup>68</sup>.

Con pari nettezza Mortara rivendicava il mutamento giurisprudenziale cui aveva contribuito: «Nelle grandi questioni di diritto pubblico, la giurisprudenza non può mantenersi buddisticamente immobile e indifferente alla valutazione delle circostanze nelle quali col mutare del tempo, degli uomini, delle vicende politiche e sociali si presentano i delicati problemi che offrono materia ai suoi giudicati». Diversamente, il giudice «mancherebbe del suo ufficio che è ufficio diretto di sovranità cioè vera e alta funzione politica»<sup>69</sup>.

Tale funzione doveva esercitarsi contro il profluvio della decretazione d'urgenza, divenuta da rimedio eccezionale a strumento ordinario di governo. «La necessità dell'abuso di potere ha generato (e non è difficile comprenderlo) il vizio dell'abuso»; e ormai «non sono pochi, né sono i meno importanti della infinita serie quei decreti-legge che rappresentano l'abuso vizioso compagno non desiderabile dell'abuso scusato da necessità»<sup>70</sup>.

La rivendicazione più incisiva si manifestava nella parte del *Commentario* dedicata ad illustrare il recente orientamento giurisprudenziale in materia penale. Richiamando la propria motivazione — «essendone io stesso il compilatore, non ho bisogno di dichiarare il consenso pieno»<sup>71</sup> — Mortara affermava l'incompatibilità tra decreto-legge non convertito e sanzione penale. La riserva di legge sancita dall'art. 1 del codice Zanardelli presupponeva una «legge sostanzialmente e formalmente perfetta», poiché essa tutelava «la suprema guarentigia della vita, della libertà,

dell'onore dei cittadini, assicurandogli che ogni lesione o diminuzione non provenga da quell'unico potere che è costituito per dettare norme generali e costanti atti a reprimere attività individuali [...] Concedere all'arbitrio del governo la creazione di reati e la determinazione delle pene sia pure con efficacia temporanea e provvisoria sarebbe il ritorno a superate forme politiche che la coscienza civile giusta esecrazione»<sup>72</sup>. Su questo punto non poteva ammettersi alcun cedimento: «il magistrato non può per veruna considerazione di opportunità deviare dalla linea dritta che legge e i principi fondamentali della giustizia gli hanno tracciato»<sup>73</sup>.

La successione degli eventi conduce all'epilogo della carriera di Mortara nella magistratura del Regno. Le sentenze del 1922 maturarono in un contesto politico di rapida trasformazione. Non è privo di significato che la decisione del 16 novembre 1922 venisse depositata lo stesso giorno in cui Mussolini, dopo la marcia su Roma — della quale si limitò ad attendere l'esito a Milano —, presentava alle Camere la richiesta di fiducia nel discorso passato alla storia come quello del "bivacco": «Signori, quello che io compio oggi, in questa Aula è un atto di formale deferenza verso di voi [...] Potevo fare di questa Aula sorda e grigia un bivacco di manipoli... potevo sprangare il Parlamento e costituire un Governo esclusivamente di fascisti. Potevo: ma non ho, almeno in questo primo tempo, voluto»<sup>74</sup>.

Non è questa la sede per analizzare nel dettaglio il collocamento a riposo di Mortara<sup>75</sup>. È tuttavia evidente che egli apparisse incompatibile con il nuovo assetto imposto dal regime alla magistratura. Alla Procura generale fu chiamato Giovanni Appiani; alla presidenza della Cassazione unica Mariano

D'Amelio, destinato a imprimere una linea di indirizzo giurisprudenziale diametralmente opposta. Emblematica è la sentenza delle Sezioni Unite del 6 maggio 1924, nella quale si affermava che «il giudizio sulla necessità urgente e improrogabile di emanare un decreto-legge» – si legge nella (laconica) massima – «è demandato esclusivamente al potere esecutivo e non può essere oggetto di sindacato da parte dell'autorità giudiziaria»<sup>76</sup>. A breve distanza sarebbe seguita la conversione massiva di ben 2376 decreti emanati negli anni precedenti attraverso la legge 473 del 1925 così come la legge 100 del 1926 che, come è noto, sancendo l'insindacabilità delle ragioni di urgenza e ampliando fino a due anni il termine per la conversione, completò il processo di "fascistizzazione" dell'ordinamento<sup>77</sup>.

Cionondimeno, anche a dispetto del deciso *revirement* imposto dalla Suprema Corte, il tentativo introdotto dal giurista mantovano non scomparve dall'orizzonte del dibattito pubblico nei mesi successivi. Se Manfredi Siotto Pintor denunciava il ritorno al passato *in subiecta materia* e «il senso dell'ossequio incondizionato all'autorità»<sup>78</sup>, la battaglia contro la proliferazione della decretazione e dello strapotere dell'Esecutivo avrebbe visto in Vittorio Emanuele Orlando uno dei suoi più accesi paladini di fronte ad un abuso che «offende la nostra coscienza di giuristi e il nostro senso di liberali»<sup>79</sup>. Si trattò di uno scontro nel quale il giurista siciliano avrebbe dovuto destreggiarsi contro le critiche per aver fatto ricorso più volte, in qualità di Presidente del Consiglio dei Ministri, allo strumento della decretazione, ma che non lesinava punte polemiche anche nei confronti della "fuga in avanti" impressa dal giurista mantovano alla giurisprudenza del Supremo Collegio.

La penna di Orlando, come sempre lucidissima e ironica, paragonava le sentenze del 1922 in materia di decretazione d'urgenza ad un «tentativo, generoso nel fine, inadeguato nei mezzi» che «ebbe la sorte di certe offensive nell'ultima grande guerra; quando, cioè, le posizioni conquistate non soltanto non potevano essere mantenute, ma la controffensiva determinava il pericolo di perdere alcune delle primitive posizioni, le quali valevano almeno come... copertura»<sup>80</sup>.

Quanto a Mortara – è noto – all'uomo non difettava *understatement*. Accettò con classe la giubilazione, rimase presente nel dibattito pubblico, e al compimento dei settant'anni chiese che alla sua morte non fosse celebrata commemorazione in Senato. Fu l'ultimo segno di un liberale coerente che – come ricordò il figlio Giorgio – contro il regime «aveva opposto la sovranità del diritto alla quale aveva sempre ispirato la propria dottrina e la propria azione»<sup>81</sup>.

- <sup>1</sup> L. Mortara, *Qualche osservazione intorno ai poteri del giudice di appello in tema di esecuzione provvisoria*, in «Giurisprudenza italiana», 1903, parte I, sez. 2, coll. 493-500, col. 497. Per un profilo bio-bibliografico: F. Cipriani, *Storie di processualisti e di oligarchi. La procedura civile nel Regno d'Italia (1866-1936)*, Milano, Giuffrè, 1991, *passim*; M. Meccarelli, *Lodovico Mortara*, in *Enciclopedia italiana di scienze, lettere ed arti*, Ottava appendice, Diritto, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana Giovanni Treccani, 2012, pp. 459-462; N. Picardi, *Mortara, Lodovico*, in I. Biocchi, E. Cortese, A. Mattone, M.N. Miletta (a cura di), *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, II, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 1383-1386; M. Boni, *Il figlio del rabbino. Lodovico Mortara, storia di un ebreo ai vertici del Regno d'Italia*, Roma, Viella, 2018.
- <sup>2</sup> «Il viaggio non soltanto allarga la mente, le dà forma». B. Chatwin, *Questo nomade nomade uomo*, in Id., *Anatomia dell'irrequietezza*, Milano, Adelphi, 2012, p. 25.
- <sup>3</sup> L. Lacchè, *Un organo intermedio tra il popolo ed il corpo legislativo*, in «Giornale di storia costituzionale», n. 4, II, 2002, pp. 5-6.
- <sup>4</sup> A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1965, pp. 3-45; C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848-1948*, Roma-Bari, Laterza, 1974, pp. 155-210; P. Colombo, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2001, pp. 169-228; S. Cassese, *La crisi dello Stato liberale*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 23-112.
- <sup>5</sup> Sul complesso panorama delle opinioni dottrinali: M. Fioravanti, *Le potestà normative del governo. Dalla Francia di Ancien Régime all'Italia liberale*, Milano, Giuffrè, 2009, in part. pp. 177-224.
- <sup>6</sup> A. Celotto, *L'"abuso" del decreto-legge*, Padova, Cedam, 1997, pp. 190-191. Significativo, come ricorda l'autore, che la stessa denominazione di decreto-legge compaia nel lemmario del legislatore solo a partire dal 1915 (ivi, p. 190) evidenziando altresì il successivo inserimento del tratto unificante tra i vocaboli "decreto" e "legge" stante il «peculiare connubio che si viene a creare tra i due vocaboli», ivi, p. 103.
- <sup>7</sup> Cass. Roma, 17.11.1888, in «Foro italiano», XV, 1890, I, pp. 8-26, p. 10.
- <sup>8</sup> Ivi, p. 11.
- <sup>9</sup> Ivi, p. 23.
- <sup>10</sup> Questi provvedimenti realizzano una delle «supreme espressioni della sovranità del Parlamento» attraverso «leggi con effetto retroattivo che sollevano dalla loro responsabilità persone che hanno violato la legge, e che in tal modo rendono legittimi atti che, all'epoca in cui vennero commessi, erano illegittimi». A. Venn Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, [1915<sup>8</sup>], tr. it. *Introduzione allo studio del diritto costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 194.
- <sup>11</sup> M. Benvenuti, *Alle origini dei decreti-legge. Saggio sulla decretazione governativa d'urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia prefascista*, in «Nomos. Le attualità nel diritto», 2, 2012, pp. 13-14.
- <sup>12</sup> L. Mortara, *I decreti-legge nel diritto costituzionale italiano*, in «La riforma sociale», II, 1895, pp. 907-916, p. 908.
- <sup>13</sup> Ivi, p. 911.
- <sup>14</sup> Ivi, p. 912.
- <sup>15</sup> Ivi, p. 913.
- <sup>16</sup> *Ibidem*.
- <sup>17</sup> L. Albino, *Il problema dei Decreti-legge nel pensiero giuridico e nell'interpretazione giurisprudenziale di Lodovico Mortara*, in C. Murgia (a cura di), *Scritti in onore di Sara Volterra*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 1-19, p. 3.
- <sup>18</sup> L. Mortara, *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile*, I, Milano, Vallardi, 1899<sup>9</sup>, pp. 88-91.
- <sup>19</sup> Ivi, p. 97.
- <sup>20</sup> *Ibidem*.
- <sup>21</sup> S. Sonnino, *Torniamo allo statuto*, in «Nuova antologia», LXVII, 1897, pp. 9-10.
- <sup>22</sup> L. Mortara, *Statuto, Corona, Parlamento*, in «La riforma sociale», IV, 1897, VII, pp. 175-185, p. 178.
- <sup>23</sup> Sul tema: M. Meccarelli, *La questione dei decreti-legge tra dimensione fattuale e teorica. La sentenza della Corte di cassazione di Roma del 20 febbraio 1900 riguardo al r.d. 22 giugno 1899 n. 227*, in «Historia Constitucional», n. 6, 2005, pp. 263-283.
- <sup>24</sup> U. Levra, *Il colpo di stato della borghesia. La crisi politica di fine secolo in Italia 1896/1900*, Milano, Feltrinelli, 1975, pp. 331-343. Nella storiografia giuridica: M. Sbriccoli, *Dissenso politico e diritto penale in Italia tra Otto e Novecento. Il problema dei reati politici dal "Programma" di Carrara al "Trattato" di Manzini*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», II, 1973, pp. 607-702; Id., *Il diritto penale sociale, 1883-1912*, ivi, III-IV, 1974-75, pp. 557-642; Id., *La penalistica civile. Teorie e ideologie del diritto penale nell'Italia unita*, in A. Schiavone (a cura di), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1990, pp. 147-232.
- <sup>25</sup> L. Lucchini, *Il decreto-legge sui provvedimenti politici*, in «Rivista penale», 50, XXV, 1899, pp. 125-143 sul ruolo del penalista veneto nella turbolenta congiuntura di fine secolo: M. Sbriccoli, *Il diritto penale liberale. La Rivista Penale di Luigi Lucchini*, in «Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», XVI, 1987, pp. 105-184.
- <sup>26</sup> E.A. Porro, *Sul R. decreto 22 giugno 1899*, in «Monitor dei tribunali», 1899, p. 795.
- <sup>27</sup> Cass. Roma, 20.2.1900, in «Foro italiano», XV, 1900, coll. 98-100, 100.
- <sup>28</sup> L. Mortara, *Il decreto-legge 22 giugno 1899 davanti alla Corte di Cassazione (nota alla sentenza della Corte di Cassazione di Roma del 20 febbraio 1900)*, in «Giurisprudenza italiana», 1900, col. 53.
- <sup>29</sup> *Ibidem*.
- <sup>30</sup> F. Racioppi, I. Brunelli, *Commen-*

to allo Statuto del Regno, I, Torino, UTET, 1909, p. 358.

<sup>31</sup> L. Mortara, *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile*, I, Milano, Vallardi, 1909<sup>2</sup>, 107, p. 111.

<sup>32</sup> Ivi, n. 108, p. 112.

<sup>33</sup> Ivi, p. 113. Sui caratteri specifici della flessibilità costituzionale nell'ordinamento italiano, da ultimo: L. Lacchè, *Lo Statuto albertino e la Costituzione repubblicana "a confronto"*, in Id., *La Costituzione nel Novecento. Percorsi storici e vicissitudini dello Stato di diritto*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 1-35, in part. pp. 17-28.

<sup>34</sup> Mortara, *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile* cit., 109, p. 113.

<sup>35</sup> Ivi, 105, p. 97.

<sup>36</sup> *Ibidem*. Del resto, Mortara mostrava di tenere in conto i possibili inconvenienti di un sindacato diffuso sul versante, centrale nella cultura giuridica liberale, della certezza del diritto. In tal caso, egli commentava «la competenza ad esaminare se la legge abbia o meno i requisiti [...] della costituzionalità spetterebbe caso per caso a tutti i singoli conciliatori e pretori, a ciascuno dei tribunali, a ciascuna delle corti che pullulano il territorio italiano. È facile avvisare il pericolo che ne deriverebbe di contraddizioni, di dispareri, di confusione su tutta la linea», ivi, n. 113, p. 118.

<sup>37</sup> G. Bascherini, *Lo stato d'assedio nell'esperienza statutaria italiana*, in «Giurisprudenza costituzionale», XXXIX, 1994, pp. 4267-4315; F. Colao, *Il principio di legalità nell'Italia di fine Ottocento tra «giustizia penale eccezionale» e «repressione necessaria e legale [...] nel senso più retto e saviamente giuridico, il che vuol dire anche nel senso più liberale»*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», XXXVI, 2007, 1, pp. 697-742.

<sup>38</sup> S. Merlini, *Il governo costituzionale*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano. Dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli, 1995, p. 31.

<sup>39</sup> P. Colombo, *La «ben calcolata inazione»*, *Corona, Parlamento e ministri nella forma di governo statutaria*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, pp. 67-90.

<sup>40</sup> M. Fioravanti, *Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato*, in Schiavone (a cura di), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'unità alla Repubblica*, cit., pp. 3-87; M. Fioravanti, *Costituzionalismo moderno. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma-Bari, Laterza, 2009, pp. 87-140.

<sup>41</sup> S. Cassese, *La decretazione d'urgenza: le colpe dello Stato liberale*, in V. Casamassima, A. Frangioni (a cura di), *Parlamento e Storia d'Italia, II, Procedure e politiche*, Pisa, Edizioni della Normale, 2016, pp. 209-214.

<sup>42</sup> M. Bignami, *Costituzione flessibile, costituzione rigida e controllo di costituzionalità in Italia*, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 60-61.

<sup>43</sup> C. Latini, *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2005; Ead., *Il governo legislatore. Espansione dei poteri dell'esecutivo e uso della delega legislativa in tempo di guerra*, in F. Benigno, L. Succimarra (a cura di), *Il governo dell'emergenza. Poteri straordinarie e di guerra in Europa tra XVI e XX secolo*, Roma, Viella, 2007, pp. 197-220.

<sup>44</sup> G. Giolitti, *Memorie della mia vita*, Milano, Garzanti, 1945<sup>3</sup>, p. 557.

<sup>45</sup> G. Giolitti, in *AP Senato, XXV legislatura*, 15.7.1920, p. 1245.

<sup>46</sup> L. Mortara, in *AP Senato, XXVI legislatura*, 15.3.1921, p. 1591.

<sup>47</sup> Cass. Roma, 24.01.1922, in «Giurisprudenza italiana», 1922, parte I, sez. I, coll. 66 ss.

<sup>48</sup> Cass. Roma, 16.11.1922, in «Giurisprudenza italiana», 1922, parte II, coll. 929 ss.

<sup>49</sup> Cass. Roma, 30.12.1922, in «Giurisprudenza italiana», 1923, parte II, coll. 1 ss. Sul punto: Boni, *Il figlio del rabbino*, cit. p. 108 ss.

<sup>50</sup> Cass. Roma, 24.01.1922 cit., col. 66.

<sup>51</sup> Cass. Roma, 16.11.1922 cit., col. 929. Per comprendere la portata ormai alluvionale della decretazione d'urgenza vale la pena di riportare quanto scritto da Manfredi Siotto Pintor: «Dalla emanazione dello Statuto fino a tutto il 1913 non si contano nella nostra Raccolta di leggi e decreti, più di duecentosessanta decreti-legge con una media annua di quaranta appena, se ne contano 3250 dal 1914 ai nostri giorni con una media di trecento sessanta, l'acme è segnata dal 1919 che ne vide più di un migliaio!» M. Siotto Pintor, *Nota a Cass. Roma 16.11.1922*, in «Foro italiano», 1923, parte 1, I, p. 3. Sul punto, Albino, *Il problema dei Decreti-legge* cit., pp. 8-9.

<sup>52</sup> Cass. Roma 16.11.1922, in «Giurisprudenza italiana», 1922, parte II, col. 930.

<sup>53</sup> Ivi, col. 931.

<sup>54</sup> Cass. Roma, 30.12.1922, in «Giurisprudenza italiana», 1923, col. 3.

<sup>55</sup> M. Meccarelli, *Il grande assente? Controllo di costituzionalità e giurisprudenza suprema nell'Italia post-unitaria*, in «Giornale di storia costituzionale», n. 4, 2002, pp. 173-181.

<sup>56</sup> M. Meccarelli, *Le Corti di Cassazione nell'Italia unita. Profili sistematici e costituzionali della giurisprudenza in una prospettiva comparata*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 254.

<sup>57</sup> M. Troper, *Le problème de l'interprétation et la théorie de la supralégalité constitutionnelle*, in *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Paris, Cujas, 1975, pp. 133-151, tr. it. *Il problema dell'interpretazione e la teoria della sovralegalità costituzionale*, in P. Comanducci, R. Guastini (a cura di), *L'analisi del ragionamento giuridico*, Torino, Giappichelli, 1989, pp. 215-248.

<sup>58</sup> Ivi, p. 230.

<sup>59</sup> R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, II, [1922], Paris, Dalloz, 2003, p. 602.

<sup>60</sup> Troper, *Il problema dell'interpretazione e la teoria della sovralegalità costituzionale* cit. p. 231.

- <sup>61</sup> R. Carré de Malberg, *La constitutionnalité des lois et la Constitution*, in «Revue politique et parlementaire», 10 septembre 1927; Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, II, [1922], cit., p. 603. Sul punto, cfr. Troper, *Il problema dell'interpretazione e la teoria della sovrallegalità costituzionale* cit., p. 231.
- <sup>62</sup> A. Laquière, *État de droit e sovranità nazionale in Francia*, in P. Costa, D. Zolo (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, Feltrinelli, 2002, pp. 284-316, p. 294. Sul punto Fioravanti, *Le potestà normative*, cit., pp. 166-167.
- <sup>63</sup> S. Satta, *Attualità di Lodovico Mortara* [1968], in Id., *Soliloqui e colloqui di un giurista*, Iliaso, Nuoro, 2005, p. 395.
- <sup>64</sup> M. Taruffo, *Il fatto e l'interpretazione*, in B. Biscotti, P. Borsellino, V. Pocar, D. Pulitanò (a cura di), *La fabbrica delle interpretazioni*, Atti del VII Convegno nella facoltà di giurisprudenza - Università di Milano Bicocca, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 123-140, p. 135. Sulla riflessione mortariana in tema d'interpretazione: L. Lacchè, «Personalmente contrario giuridicamente favorevole». La "sentenza Mortara" e il voto politico alle donne (25 luglio 1906), in N. Shano (a cura di), *Donne e diritti. Dalla sentenza Mortara del 1906 alla prima avvocata italiana*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 99-151.
- <sup>65</sup> Non è un caso che nel panorama storiografico sia stata sottolineata la centralità, nel pensiero mortariano, della distinzione tra «statica (legge) e dinamica (giurisprudenza) del diritto». (M. Meccarelli, *Giurisprudenza penale e legalità nel pensiero di Lodovico Mortara*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», XXXVI, 2007, 1, pp. 957-79, p. 975.) A ben vedere, la strettissima implicazione assunta sul piano costituzionale del rapporto tra legge e giurisprudenza nei moderni regimi rappresentativi implica che il giudice, rifuggendo al tempo stesso «le lusinghe fal-
- laci dell'astrazione pura» così come di un «pedestre empirismo», interpreti la legge attraverso un metodo critico mediante una lettura funzionalistica in chiave storico-sociologica, per coglierne così «le mutazioni sostanziali anche là dove radicali cambiamenti esterni non valgono a denunciarli». L. Mortara, *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile*, I, Milano, Vallardi, 1909<sup>3</sup>, pp. VII-VIII. Sul tema, diffusamente: Meccarelli, *Giurisprudenza penale e legalità nel pensiero di Lodovico Mortara*, cit., in part. pp. 971-972.
- <sup>66</sup> L. Mortara, *Nuove osservazioni sui decreti-legge*, Appendice prima a Id., *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile*, I, Milano, Vallardi, 1923<sup>5</sup>, pp. 809-830, n. 545, p. 816.
- <sup>67</sup> Ivi, 541, p. 809.
- <sup>68</sup> Ivi, p. 810.
- <sup>69</sup> Ivi, 545, pp. 815-816. Del resto, come aveva precisato Mortara il potere giudiziario rappresentava un attributo «sostanzialissimo» della sovranità in quanto «le leggi non servirebbero allo scopo della loro promulgazione, se alla sovranità non spettasse eziandio l'altro attributo di vegliare alla loro osservanza, e di imporla coattivamente, ove ci sia bisogno». L. Mortara, *Lo Stato moderno e la giustizia*, Milano-Torino-Napoli, Unione tipografico-editrice, 1885, p. 13.
- <sup>70</sup> Mortara, *Nuove osservazioni sui decreti-legge*, cit., 542, p. 812.
- <sup>71</sup> *Ibidem*.
- <sup>72</sup> Ivi, p. 826.
- <sup>73</sup> Ivi, p. 827.
- <sup>74</sup> B. Mussolini, in *AP Camera*, XXVI legislatura, 16.11.1922, pp. 8390-8391.
- <sup>75</sup> A. Meniconi, *Storia della magistratura italiana*, Bologna, Il Mulino, 2013, in part. pp. 145-170; Ead., *Magistrati e ordinamento giudiziario negli anni della dittatura*, in G. Melis (a cura di), *Lo Stato degli anni Trenta. Istituzioni e regimi fascisti in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 243-276.
- <sup>76</sup> Cass., 6.5.1924, in «Giurisprudenza italiana», 1924, I, pp. 536-538.
- <sup>77</sup> C. Heller, *L'Europa e il fascismo*, a cura di C. Amirante, Milano, Giuffrè, 1987, p. 126. In merito, le riflessioni di Albino, *Il problema dei Decreti-legge* cit., p. 19.
- <sup>78</sup> M. Siotto Pintor, *Ritorno al passato in tema di decreti-legge*, in «Foro italiano», 1924, I, p. 786.
- <sup>79</sup> V.E. Orlando, *Ancora dei decreti-legge (per fatto personale)*, in «Rivista di diritto pubblico e dalla pubblica amministrazione in Italia», 1925, I, pp. 209-210, ora in Id., *Scritti vari di diritto pubblico e scienza politica*, Milano, Giuffrè, 1940, pp. 340-351, p. 351. Sul punto, Benvenuti, *Alle origini*, cit., p. 41.
- <sup>80</sup> Ivi, p. 342.
- <sup>81</sup> G. Mortara, *Appunti biografici su Lodovico Mortara*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», XIX, 1990, pp. 107-113, p. 113.



# Il “governo forte” nei processi costituenti di Francia e Italia, tra progetti e resistenze

GABRIELE MAESTRI

## 1. Introduzione

Uno sguardo alle scelte costituzionali compiute in Francia e in Italia negli anni '40 circa il potere esecutivo permette di valutare come nei due ordinamenti – con elementi e circostanze comuni, al di là della prossimità territoriale<sup>1</sup> – sia stato affrontato il *problème gouvernemental*. Una questione complessa, che suggerì di cercare, in sede costituente, soluzioni per rafforzare e rendere stabile il governo rispetto alle esperienze politico-costituzionali vissute prima del fascismo e del regime di Vichy; proprio le recenti *pages de dictature* (le cui ferite, insieme a quelle della seconda guerra mondiale, erano ancora dolorose) generarono però diffidenza verso ogni proposta di “governo forte” o, per lo meno, la pretesa di garanzie affinché i legittimi propositi di rafforzamento dell'esecutivo non degenerassero in dinamiche autoritarie simili a quelle lasciate alle spalle.

La scelta di considerare i processi costituenti francese e italiano del secondo

dopoguerra è legata pure alla loro parziale sovrapposizione (tra la fine di giugno e la fine di ottobre del 1946) e all'influenza che le vicende d'Oltralpe possono aver esercitato sul dibattito in Italia. Con riguardo alla Francia, peraltro, sembra opportuna una riflessione più articolata, che tenga conto sia delle proposte di riforma formulate tra la fine dell'800 e gli anni '30 del secolo seguente, sia degli interventi costituzionali successivi al 1946, fino al processo che portò alla Costituzione della V Repubblica e poi alla sua riconfigurazione in senso semipresidenziale.

## 2. Il “governo forte” in Francia

### 2.1 La “non soluzione” della IV Repubblica

L'ordinanza del 9 agosto 1944 sul «rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental», ponendo fine al

regime collaborazionista di Vichy iniziato nel 1940, rese urgente una profonda riflessione costituzionale. Ferma la volontà di conservare la tradizione repubblicana, come «unico vero modello in grado di favorire un reale progresso democratico e sociale del paese»<sup>2</sup>, non si vollero ignorare le debolezze manifestate dalla III Repubblica: essa, nata nel 1875, era virata in fretta verso un assetto assembleare, con esecutivi deboli e instabili (anche a causa di un sistema dei partiti fragile e disomogeneo) e un ruolo defilato del Presidente della Repubblica che avevano finito per consentire – senza contrastarlo realmente – l'avvento dell'*État Français* guidato da Philippe Pétain.

La consapevolezza dei limiti della *Troisième*, per com'era andata configurandosi, si riscontrava già decenni prima della sua fase terminale, con varie manifestazioni emerse via via. Rientrano tra esse perfino le proposte antiparlamentari del movimento del generale Georges Boulanger, interessato, alla fine del penultimo decennio dell'800, a soluzioni per evitare che il capo del potere esecutivo – allora il Presidente della Repubblica – avesse ancora «la situation effacée que lui a faite la Constitution de 1875»<sup>3</sup>. L'obiettivo si sarebbe potuto raggiungere, ad esempio, con l'incompatibilità tra funzioni ministeriali e mandato parlamentare, la responsabilità individuale dei ministri solo verso *le chef de l'exécutif* e l'attribuzione a questi di un (superabile) diritto di veto: tali elementi, mutuati (non espressamente) dal sistema statunitense<sup>4</sup>, rientravano in un quadro di «deriva personalistica-autoritaria»<sup>5</sup>.

Un decennio dopo emerse il disegno, pure antiparlamentare, di *république plébiscitaire* promosso dalla *Ligue des Patriotes* (e dal suo presidente Paul Déroulède) all'in-

segna della *séparation absolue* di legislativo ed esecutivo: esso si concentrò sul rafforzamento del ruolo del Presidente, rendendolo «élu et rééligible par le Suffrage universel directement consulté»<sup>6</sup>, consentendogli di scegliere i suoi ministri (responsabili solo verso di lui) e conferendogli più poteri, incluso quello di scioglimento parlamentare in caso di conflitti.

Altre riflessioni erano sorte alla fine della Prima Guerra Mondiale o dopo di essa. L'intento espresso era di rendere più stabile e forte l'esecutivo, ispirandosi in maggiore o minore misura al modello degli Stati Uniti (prevedendo tra l'altro che il Presidente fosse eletto direttamente o, almeno, da una platea più ampia di quella parlamentare), ma senza mirare a un rilevante ridimensionamento delle Camere. Spesso, anzi, le soluzioni proposte provavano a mantenere parte dell'assetto del sistema parlamentare, perfino con forme di responsabilità politica del Presidente<sup>7</sup>.

Di nuovo, tra gli anni '20 e gli anni '30, varie voci invocarono interventi sulle leggi costituzionali, specie per modificare la forma di governo. Si pensava, ad esempio, di valorizzare il Presidente del Consiglio, perché potesse «diriger le travail du Parlement, c'est-à-dire le travail politique» e pure «le travail de ses ministres, c'est-à-dire le travail administratif», coordinandoli e avendo poteri adeguati, incluso lo scioglimento della Camera a seguito di sfiducia<sup>8</sup>. Altri miravano a rafforzare il Presidente della Repubblica, *in primis* proponendone l'elezione a base più ampia<sup>9</sup> o addirittura affidandola al popolo<sup>10</sup>; c'era poi chi credeva che egli dovesse assumere una concreta ed essenziale funzione arbitrale anche grazie all'ampliamento dei suoi poteri, incluso quello di *dissolution*, caduto

in desuetudine<sup>11</sup> specie dopo l'“incidente” dello scioglimento contro la volontà della maggioranza parlamentare deciso da Patrice de Mac-Mahon nel 1877, seguito da un risultato elettorale a lui avverso. Circa l'effettiva titolarità del potere dissolutorio, però, quelli che avrebbero affidato al Presidente la decisione finale di scioglimento<sup>12</sup> erano meno numerosi di coloro che l'avrebbero posta nelle mani del Primo Ministro<sup>13</sup>.

Dopo la Resistenza (durante la quale vennero elaborati vari progetti costituzionali, volti pure a rafforzare l'esecutivo<sup>14</sup>), sarebbe stato naturale attendersi l'evoluzione delle riflessioni dei decenni precedenti. Il giudizio negativo sulle storture e sulle degenerazioni della III Repubblica, invece, finì per «entraîner] dans son discredit»<sup>15</sup> pure quelle proposte di miglioramento, ritenute poco incisive (non avendo prodotto effetti a tempo debito) o influenzate dalla temperie autoritaria del periodo d'elaborazione: tale atteggiamento influì sulla scrittura della nuova Costituzione.

Nella prima *Assemblée Nationale Constituante*, attiva dal 6 novembre 1945, ebbero rilievo soprattutto i progetti delle forze del *Tripartisme*: il testo – del quale il *Projet de Constitution* del 19 aprile 1946 sarebbe stato molto debitore – del gruppo socialista, quello del gruppo comunista (il più consistente in Assemblée)<sup>16</sup> e la proposta del *Mouvement Républicain Populaire* (con aspetti innovativi in tema di democrazia diretta e controllo di costituzionalità delle leggi, ma con meno seguaci nell'organo)<sup>17</sup>. Se il testo comunista era di matrice nettamente assembleare (il Presidente della Repubblica, eletto dall'*Assemblée Nationale*, avrebbe scelto i ministri «en se conformant aux votes» dell'organo stesso), quello socialista definì il ruolo del Presidente

del Consiglio dei ministri, eletto all'inizio della legislatura dall'Assemblea nazionale a maggioranza assoluta: questi avrebbe formato il Governo, cui la fiducia sarebbe stata concessa e revocata sempre a maggioranza assoluta (potendosi indicare, nel secondo caso, un nuovo Presidente), mentre le dimissioni non erano richieste a fronte di un testo respinto.

Il citato progetto costituzionale del 19 aprile 1946<sup>18</sup> conservò l'elezione all'inizio della legislatura, a scrutinio palese e a maggioranza assoluta, del Presidente del Consiglio (senza che il Presidente della Repubblica lo designasse prima); dopo la nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri da questo scelti, il Parlamento (monocamerale) avrebbe potuto accordare o rifiutare la fiducia. Il testo approvato dall'Assemblea costituente tentava anche di razionalizzare il rapporto fiduciario: occorreva la maggioranza assoluta dei deputati per respingere una questione di fiducia (deliberata dal *Conseil des ministres* e posta dal *Président du Conseil*) o approvare una mozione di censura, in entrambi i casi a *scrutin public* e con l'obbligo di dimissioni del governo. Lo scioglimento anticipato, infine, poteva avvenire su iniziativa parlamentare (con *auto-dissolution* votata a maggioranza dei due terzi) o governativa, dopo due crisi ministeriali sorte nello stesso anno e previo parere del Presidente dell'Assemblea, ma solo nella seconda metà della legislatura (per non incoraggiarne l'impiego); la *dissolution* così delineata, però, finiva per indebolire il Presidente del Consiglio uscente, al suo governo subentrando quello “elettorale” guidato dal Presidente dell'*Assemblée Nationale* e composto dai presidenti delle commissioni parlamentari affini ai dipartimenti ministeriali.

Il referendum popolare del 5 maggio 1946 respinse il primo progetto: il 2 giugno fu eletta un'altra Assemblea costituente<sup>19</sup>, in cui il MRP era il partito con più seggi. Il nuovo progetto costituzionale<sup>20</sup> tenne ben poco conto delle proposte formulate da Charles de Gaulle nel suo "discorso di Bayeux" del 16 giugno<sup>21</sup> per ridare valore al Presidente della Repubblica – assai ridimensionato nel testo precedente – in un sistema di nuovo bicamerale: il suo Capo dello Stato avrebbe nominato il Primo Ministro (direttore della politica e del governo) e i ministri, presieduto il *Conseil des ministres* ed esercitato un ruolo arbitrale pure grazie al potere di scioglimento parlamentare.

La nuova Costituzione, approvata di misura col referendum del 13 ottobre 1946, riprese in effetti l'assetto bicamerale: l'*Assemblée Nationale* e il *Conseil de la République* avrebbero eletto il Presidente della Repubblica, che dopo le consultazioni «d'usage» avrebbe designato il Presidente del Consiglio. Questi, *ex art.* 45, par. 3, avrebbe dovuto ricevere la fiducia (a maggioranza assoluta e per appello nominale) della sola *Assemblée Nationale*, dopo aver presentato in aula il programma e la politica del costituendo Gabinetto, per poi essere nominato dal Presidente della Repubblica coi ministri scelti (art. 46). Come nel testo respinto, i ministri rispondevano in forma collettiva davanti all'*Assemblée Nationale* (non davanti al *Conseil de la République*, espressione delle collettività locali, non eletto direttamente e coinvolto solo nell'*iter* legislativo) della politica generale del Governo e individualmente degli atti personali (art. 48).

Nel nuovo disegno costituzionale il Presidente della Repubblica ebbe (pure grazie all'istituto della controfirma) un ruolo da

«magistrature moral»<sup>22</sup>, mentre il Governo – in una logica monista – rispondeva solo all'Assemblea nazionale, con l'emersione della figura del *Président du Conseil* (visto invece a lungo come un «enfant quasi bâtard»<sup>23</sup>), grazie alla designazione e all'investitura parlamentare a maggioranza assoluta diretta a questi, non all'intero esecutivo<sup>24</sup>. Il Governo si sarebbe dovuto dimettere dopo un voto a maggioranza assoluta – sempre a *scrutin public* – dell'*Assemblée Nationale* a favore di una mozione di censura (di origine parlamentare: art. 50) o contro una questione di fiducia (deliberata dal Consiglio dei ministri e posta dal suo Presidente: art. 49); se – dopo i primi diciotto mesi della legislatura, tempo ridotto rispetto al vecchio testo – fosse venuta esplicitamente meno la fiducia per due volte in un anno e mezzo, il *Président du Conseil*<sup>25</sup> avrebbe potuto, raccolto il parere del Presidente dell'Assemblea nazionale, chiedere la *dissolution* di essa, disposta dal Presidente della Repubblica (art. 51).

La decisione di scioglimento restò così nelle mani del Presidente del Consiglio, ma il procedimento per giungervi non era stato semplificato; appariva complesso da praticare in quel contesto politico-parlamentare frammentato, visto anche il sistema elettorale proporzionale in uso. In più, la stessa Costituzione della IV Repubblica stabilì che, in caso di scioglimento anticipato, il Governo sarebbe rimasto in carica, ma il posto del *Président du Conseil* sarebbe stato preso dal Presidente dell'Assemblea nazionale, che avrebbe scelto pure il nuovo *ministre de l'intérieur* e i *ministres d'Etat* (individuati tra i gruppi parlamentari non rappresentati nel Governo): ciò indeboliva il ruolo del *Premier*, vincolato all'avverarsi di due crisi fiduciarie nell'*Assemblée Nationale*



nel giro di diciotto mesi per poter chiedere la *dissolution* e obbligato a lasciare il Governo una volta ottenuti lo scioglimento e l'indizione di nuove elezioni.

Lo scioglimento era stato regolato così per concorrere alla *stabilité gouvernementale* scoraggiando frequenti crisi di governo esplicite, ma senza favorire usi personalistici della *dissolution* e garantendo comunque una durata minima alla legislatura; il meccanismo non poteva però evitare – anche nei primi diciotto mesi della legislatura, in cui lo scioglimento era escluso – le crisi prive di voti di sfiducia, magari generate dalla rottura di maggioranze parlamentari non omogenee.

## 2.2 I problemi irrisolti e l'approdo alla V Repubblica

Se la costituzione formale della IV Repubblica aveva previsto l'investitura del solo *Premier*, per cercare di rafforzarne il ruolo, la prassi guardò subito alla pagina costituzionale assembleare appena girata, inaugurando la *double investiture*<sup>26</sup>: nel 1947 il primo *Président du Conseil* Paul Ramadier, dopo il voto di fiducia e la nomina, chiese per il suo governo la fiducia dell'*Assemblée Nationale* (su interpellanze circa il programma e la composizione dell'esecutivo), finendo per sottomettersi «au rite républicain»<sup>27</sup>. Apparve evidente l'indebolimento del vertice del Gabinetto rispetto all'intero esecutivo, alla Camera bassa e ai partiti: si pensi soprattutto ai casi di mancata fiducia a due governi di coalizione – evidentemente disomogenee e instabili – a dispetto del voto favorevole ottenuto dai rispettivi *Présidents du Conseil*<sup>28</sup>.

La prassi mutò – col ritorno alla stretta applicazione dell'art. 45 della Costituzione – nella seconda legislatura della IV Repubblica, anche grazie agli effetti della riforma elettorale del 1951<sup>29</sup> voluta dalla *Troisième force*, compagine formata soprattutto da socialisti, repubblicani, radicali e dal *MRP*. Le nuove norme penalizzarono i comunisti (il partito più votato), senza evitare che i gollisti del *Rassemblement du peuple français* fossero il gruppo più numeroso nell'*Assemblée Nationale*; in aula emerse una maggioranza di fatto centrista, diversa dagli apparentamenti pre-elettorali, ma comunque eterogenea e poco solida (nessun governo della legislatura durò più di un anno).

L'instabilità non cessò – con l'eccezione del governo di Guy Mollet – neanche dopo la revisione costituzionale del 1954<sup>30</sup> (approvata a maggioranza qualificata per evitare il referendum costituzionale *ex art.* 90<sup>31</sup>). Essa, modificando tra l'altro l'art. 45, ratificò la scelta di far sorgere il rapporto di fiducia tra l'*Assemblée Nationale* e l'intero governo illustrato dal Presidente designato (eliminando il voto di *confiance* per il solo Presidente del Consiglio), ma provò a facilitare la nascita dei governi prevedendo la fiducia a maggioranza semplice (quella assoluta rimase per le questioni di fiducia e le mozioni di censura); di più, circa le ipotesi di *dissolution*, il nuovo art. 52 stabilì che l'esecutivo dovesse rimanere «en fonction» per intero (ma, in caso di scioglimento dopo l'adozione di una *motion de censure*, il Presidente dell'*Assemblée Nationale* sarebbe diventato Presidente del Consiglio e ministro dell'interno).

In un contesto partitico certo non meno frammentato che in passato, con l'avvento formale dell'investitura collettiva i *Présidents du Conseil* – aspiranti e nominati – eb-

bero difficoltà nel cercare e mantenere una maggioranza parlamentare (di cui non riuscivano mai davvero a essere capi<sup>32</sup>) e non crebbero in autorevolezza per il venir meno dell'investitura personale a maggioranza assoluta<sup>33</sup>. Anche la possibilità che, dopo la «reformette»<sup>34</sup> del 1954, sorgessero “governi di minoranza” grazie alla fiducia iniziale a maggioranza semplice, se semplificò il sorgere di nuovi esecutivi all'esito delle crisi, non concorse alla loro stabilità né al rafforzamento dei loro Presidenti<sup>35</sup>. Lo scioglimento anticipato non ebbe quasi occasione di prodursi nella IV Repubblica: ci furono solo cinque episodi di questioni di fiducia respinte e nessuna mozione di censura accolta, pur essendosi succeduti in quegli anni ben 22 governi. L'unica *dissolution*, alla fine del 1955, avvenne su richiesta (assai discussa) del presidente del Consiglio Edgar Faure, dopo che la maggioranza che sosteneva il suo secondo governo aveva concorso – a valle di due crisi fiduciarie già consumatesi – a respingere una *question de confiance* in materia elettorale<sup>36</sup>; la riforma del 1954, in ogni caso, aveva mutato solo lievemente le norme sullo scioglimento, senza rendere più agevole il ricorso ad esso e senza rafforzare la posizione del *Premier*.

Infine, il ruolo del Presidente della Repubblica, depotenziato – nelle intenzioni dei redattori della Costituzione del '46 – a beneficio del Presidente del Consiglio<sup>37</sup>, non apparve ridimensionato nella prassi (né ciò avvenne dopo la riforma del 1954): l'instabilità dei governi, al contrario, pose le basi per una «significativa capacità di intervento nella vita politica nazionale»<sup>38</sup> del capo dello Stato<sup>39</sup> (che continuava a presiedere il *Conseil des Ministres ex art. 32* della Costituzione, puntualmente letto in modo estensivo<sup>40</sup>). Vincent Auriol e René Coty

interpretarono – ognuno secondo la sua inclinazione – il ruolo presidenziale in modo assai attivo cercando di contenere gli effetti dell'*instabilité gouvernementale*, specie individuando chi designare come Presidente del Consiglio, invitando un *Premier* a non dimettersi<sup>41</sup> (per far realizzare le condizioni per la *dissolution*) ed esercitando il potere informale di esternazione.

Il funzionamento della “costituzione materiale” della IV Repubblica<sup>42</sup> fa ritenere che i tentativi di razionalizzare il parlamentarismo francese, frutto dell'accordo maturato nella logica del *Tripartisme*<sup>43</sup>, per ottenere una stabilità simile a quella del sistema britannico (pur con altri strumenti) in sostanza non siano riusciti<sup>44</sup>. Non si pose adeguato rimedio alla frammentazione del sistema dei partiti (non costituzionalizzati nel 1946<sup>45</sup>) e della rappresentanza parlamentare, cosa che avrebbe facilitato l'avvento di un “governo forte” nei confronti dell'*Assemblée Nationale*; la regolazione delle procedure in tema di mozione di censura, questione di fiducia e scioglimento anticipato, poi, fu fin troppo rigida<sup>46</sup>.

Il rapporto concreto nella *Quatrième* tra Presidente del Consiglio (valorizzato rispetto al passato, ma non abbastanza) e Presidente della Repubblica (il cui ruolo era stato limitato, ma non troppo), vista pure la maggiore stabilità del secondo rispetto al primo, conferì all'ordinamento parlamentare elementi di simil-dualismo, pur restando monista il sistema disegnato dalla Costituzione. Il governo e la sua figura di vertice, però, non trassero reale forza da tale situazione, soprattutto per gli effetti della conformazione del sistema partitico – elemento, se non costitutivo della forma di governo, almeno fortemente condizionante<sup>47</sup> – su cui non intervenne incisivamente

la riforma elettorale del 1951: essa favorì accordi di natura assai più tecnica che politico-programmatica, alla base di maggioranze fragili<sup>48</sup>.

Con l'aggravarsi della crisi algerina (e con un sistema partitico sempre debole) si crearono le condizioni perché il generale de Gaulle il 1° luglio 1958 tornasse alla Presidenza del Consiglio, stavolta con *pleins pouvoirs* (grazie alla *Loi n° 58-520*) e un ruolo fondamentale nel nuovo processo costituente in deroga all'art. 90 della Costituzione allora vigente<sup>49</sup>. Pure sulla scorta delle riflessioni dei decenni precedenti in materia costituzionale<sup>50</sup>, de Gaulle ripropose le idee esposte nel discorso di Bayeux del 1946, specie sull'opportunità di far derivare il potere esecutivo da un «chef de l'État, placé au-dessus des partis», col compito tra l'altro di «accorder l'intérêt général quant au choix des hommes avec l'orientation qui se dégage du Parlement», nominare i ministri e il *Premier* (chiamato a «diriger la politique et le travail du gouvernement») ed esercitare il ruolo di «arbitre au-dessus des contingences politiques», implicante anche il potere di sciogliere la Camera elettiva nei momenti «de grave confusion». Tra i cinque principi che la nuova Costituzione avrebbe dovuto recepire c'erano il suffragio universale come sola «source du pouvoir» (i poteri legislativo ed esecutivo dovevano discendere da esso o da organi così eletti), una reale separazione tra legislativo ed esecutivo e la responsabilità del Governo verso il Parlamento.

Nella prima riunione del *groupe de travail* sul testo costituzionale (12 giugno 1958)<sup>51</sup> si diede per acquisito il principio del capo dello Stato come «source de l'autorité gouvernementale», eletto da un collegio composto dai parlamentari e «des

élus locaux» e dotato di «pouvoirs propres: limités, mais certains»: la nomina del capo del Governo, lo scioglimento dell'*Assemblée nationale* «dans certaines conditions» (con un *iter* volutamente diverso da quelli della III e della IV Repubblica) e il ricorso al referendum; il Governo, formato solo da non parlamentari, sarebbe stato responsabile davanti al Parlamento (ma evocare tale responsabilità doveva essere ritenuto «un acte grave»). Lo stesso de Gaulle – il 13 giugno<sup>52</sup> – precisò al *Comité interministériel* che avrebbe lavorato al *projet* che, impedendo che i membri del governo fossero parlamentari, la responsabilità ministeriale (attivabile su oggetti e in periodi limitati) non avrebbe prodotto «l'instabilité gouvernementale»; egli richiamò il «rôle essentiel» del futuro Presidente della Repubblica, quale «source de l'exécutif» col compito di «assurer le fonctionnement régulier des Pouvoirs publics» (pure grazie all'esercizio del «droit de dissolution qui lui appartiendra en propre» e all'«appel au référendum»), un «rôle d'arbitre» da rafforzare e legittimare con l'elezione da parte di «un collège très large».

Tali indicazioni furono tradotte in un primo *avant-projet* redatto a metà di giugno dal *garde des sceaux* Michel Debré<sup>53</sup>. Il testo iniziava con un *Titre* sul Presidente della Repubblica: esso avrebbe definito, «[a]ssisté du Gouvernement, [...] l'orientation générale de la politique intérieure et extérieure du pays», avendo i poteri propri di ricorrere al referendum (sui progetti di legge rigettati dal Parlamento o su questioni fondamentali per la Nazione) o di sciogliere l'Assemblea nazionale. Questi due poteri però erano esercitabili su proposta del *Premier Ministre*, nominato insieme ai ministri dal Presidente, che continuava a presiede-

re il *Conseil des ministres*; la responsabilità del Governo poteva essere fatta valere solo attraverso il voto su una *motion de censure* (cui poteva seguire lo scioglimento su proposta del *Premier*). Vari di questi elementi – che sembravano delineare un “governo forte” soprattutto grazie al Presidente e ai suoi poteri – furono inseriti nel primo testo completo redatto alla metà di luglio (c.d. “*Projet de la Celle-Saint-Cloud*”)<sup>54</sup> e poi nell’*avant-projet* del 26-29 luglio (c.d. *livre rouge*)<sup>55</sup>, con formule molto simili – tranne che per alcuni punti rilevanti – a quelle della Costituzione approvata dal corpo elettorale francese il 28 settembre 1958.

È significativo il contenuto della relazione (*Exposé de motifs*) al testo di fine luglio<sup>56</sup>: a fronte della conservazione dei tre elementi «classiques du régime républicain et parlementaire» (Presidente della Repubblica, Governo, Parlamento), si sottolineò il profondo rinnovamento per cercare di garantire «l’*autorité du chef de l’État*; la *stabilité du Gouvernement*; le *bon fonctionnement du Parlement*». Il *Président de la République* (eletto per sette anni da un collegio includente i parlamentari, i membri dei consigli generali e delle assemblee d’Oltremare e i rappresentanti eletti dai *conseils municipaux*: art. 6) sarebbe stato investito di una «triple mission»: la nomina del *Premier Ministre* e del resto del governo (art. 8), col concorso al potere esecutivo (anche mediante la presidenza del *Conseil des ministres*: art. 9); la garanzia del funzionamento regolare delle istituzioni, pure impiegando il referendum (art. 11) e il *droit de dissolution* dell’Assemblea nazionale (l’art. 12 tratteggiava un *pouvoir propre*<sup>57</sup> – col Primo Ministro solo consultato, come i Presidenti delle Camere – ma non esercitabile nei dodici mesi seguenti al voto an-

ticipato); la garanzia della «*continuité de l’État*». Quanto al Governo, titolare della «*responsabilité du pouvoir exécutif*», si confermò l’incompatibilità col mandato parlamentare per i suoi membri e l’art. 49 prevede strumenti azionabili dal Governo (il *vote de confiance* sul programma o sulla politica generale, l’impegno di responsabilità su un testo superabile con una mozione di censura) o dai deputati (la *motion de censure*, da approvare a maggioranza assoluta) per far valere la responsabilità dell’esecutivo davanti all’*Assemblée Nationale*, ma con attenzione al tema della *stabilité*.

Nel percorso costituente si era ribadito che non s’intendeva dar vita a un *bicéphalisme gouvernemental*: il Primo Ministro (cui, *ex art.* 21, spettava innanzitutto dirigere «l’*action du Gouvernement*») sarebbe stato «[l]e *chef du pouvoir exécutif*», mentre il Presidente della Repubblica avrebbe avuto il diverso «*rôle d’arbitre*», con poteri d’intervento rilevanti, non affidati al *Premier* per non renderli armi «*du Gouvernement contre le Parlement*»<sup>58</sup>. Può dirsi che l’avvento della V Repubblica abbia delineato un quadro di “governo forte”, il cui nerbo è costituito dall’«asse Primo Ministro-Presidente»<sup>59</sup>: esso aveva guadagnato molto spazio rispetto al Parlamento – pure grazie alla fiducia “presunta” all’insediamento d’ogni esecutivo – e ai partiti, entrati per la prima volta nella Costituzione (art. 4).

Il quadro, tuttavia, ha subito una modifica rilevante dopo la riforma costituzionale pervia referendaria del 1962, voluta dal presidente de Gaulle (e ampiamente discussa sul piano della legittimità), che introdusse l’elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale diretto. Tale legittimazione popolare, unita all’interpretazione

dei poteri presidenziali inaugurata proprio da de Gaulle dal 1959 (comprensiva dell'istituto della *démission-révocation* del Primo Ministro), ha finito per conferire al capo dello Stato francese – a dispetto del *Premier* – «un'autonomia decisionale del tutto sconosciuta ai Capi di Stato delle repubbliche parlamentari»<sup>60</sup>: tale situazione, verificata con la concordanza tra la maggioranza presidenziale e quella parlamentare (*fait majoritaire*)<sup>61</sup>, elemento caratterizzante del *nouveau régime* semipresidenziale, non sarebbe venuta del tutto meno neanche nelle esperienze di *cohabitation*, connotate da maggior equilibrio tra le «deux têtes»<sup>62</sup> dell'esecutivo, ma pur sempre col ruolo del Presidente in evidenza (anche solo con riguardo al c.d. *domaine réservé* in materia di difesa e politica estera).

### 3. Alla ricerca del "governo forte" nella Costituzione italiana

La riflessione pubblica nell'Italia del secondo dopoguerra sulla nomina, sul permanere in carica e sulla posizione degli organi preposti alla funzione di governo si avviò mentre in Francia terminava la discussione sul testo costituzionale respinto dagli elettori il 5 maggio 1946. Il 2 aprile, in seno alla Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (presieduta da Ugo Forti), la sottocommissione «Problemi costituzionali» iniziò a dibattere il tema «Organi e funzioni governative e amministrative»<sup>63</sup>.

Organo di studio in vista dei lavori dell'Assemblea costituente (quando non era ancora compiuta la scelta sulla forma istituzionale dello Stato), la "commissione

Forti" individuò l'opzione parlamentare come l'unica possibile in caso di conferma della monarchia e come preferibile al presidenzialismo in caso di avvento della repubblica; notò peraltro che «le crisi dei governi parlamentari si debbono, più che al difetto del sistema [...], alla cattiva conformazione dei partiti», imputata a un'«imperfetta preparazione politica del popolo»<sup>64</sup>. Fu minoritaria l'idea (volta a garantire al governo «una certa stabilità») di far eleggere dal Parlamento il Presidente del Consiglio, preferendo che il Capo dello Stato – per non ridurlo a «un vero fantoccio rappresentativo»<sup>65</sup> – individuasse, dopo «i relativi scandagli, spesso irti di difficoltà», la persona più idonea a rappresentare il programma espresso da uno o più partiti. L'organo a maggioranza preferì che non si riconoscesse al Presidente del Consiglio un'espressa preminenza rispetto agli altri ministri (visti i ricordi vivi dell'esperienza fascista), affidando all'intero governo il potere d'indirizzo politico; prevalse l'idea di non costituzionalizzare un elenco delle funzioni di governo, mutevoli «a seconda del tempo e delle varie direttive dei partiti»<sup>66</sup>. Lo scioglimento, utile per «ristabilire l'unità di volontà e di azione necessaria alla vita dello Stato» in caso di contrasti tra le Camere o tra Parlamento e Governo, era infine parso legato a uno «specifico equilibrio costituzionale, in cui hanno un ruolo parimente importante il Capo dello Stato, il Gabinetto ed il Primo Ministro e l'una e l'altra Camera»: servivano garanzie idonee a mantenere l'equilibrio, nel quale il Capo dello Stato aveva «una funzione di coordinazione e di freno»<sup>67</sup>.

Il 2-3 giugno 1946 il corpo elettorale, optando per la repubblica, aveva eletto l'Assemblea costituente, arrivò così il tempo di

valutare le soluzioni più adeguate. Le forze politiche più rappresentate nell'organo (democristiani, comunisti e socialisti) erano simili a quelle che avevano ottenuto il maggior numero di seggi nelle due Costituenti operanti in Francia tra il 1945 e il 1946 (MRP, PCF e SFIO), ma il livello di collaborazione in Italia fu maggiore, rispetto a quello riscontrato Oltralpe<sup>68</sup>. L'esito del referendum costituzionale francese del 5 maggio 1946, del resto, suggerì forse alle forze politiche italiane di evitare l'approdo alle «sabbie mobili del "regime d'Assemblée"»<sup>69</sup>.

Uno dei passaggi più citati della prima fase dei lavori preparatori della Costituzione italiana è l'approvazione dell'ordine del giorno di Tomaso Perassi, presentato nella II sottocommissione della "Commissione dei 75" dopo le relazioni di Costantino Mortati («principi generali di struttura dello Stato» e potere legislativo<sup>70</sup>) e Giovanni Conti (organizzazione costituzionale dello Stato<sup>71</sup>): si decise d'adoptare il «sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo»<sup>72</sup>. Prima del voto intervennero due costituzionalisti di pregio, eletti nelle liste della Democrazia cristiana e già membri della "commissione Forti": Egidio Tosato<sup>73</sup> e lo stesso Mortati<sup>74</sup>.

Tosato, a fronte del sostegno di Piero Calamandrei all'opzione presidenziale<sup>75</sup>, propose a titolo personale (guardando a Blum, nonché Mirkine-Guetzévitch e Giraud, non alle soluzioni adottate dalle costituenti francesi<sup>76</sup>) «una specie di "contaminazione" del governo presidenziale con il governo parlamentare» che potenziasse non il capo dello Stato, ma il Presidente del Consiglio, scelto dalle Camere – con un

voto valido pure come attestazione di fiducia – da una lista formata dal Presidente della Repubblica (dopo le consultazioni) e da questi nominato; il Presidente del Consiglio avrebbe dovuto avere «la effettiva possibilità di governare», anche grazie a un meccanismo che anticipava la sfiducia costruttiva adottata nel 1949 dalla Repubblica federale di Germania<sup>77</sup>. Nella discussione sul potere esecutivo (I sezione della II sottocommissione), come co-relatore Tosato illustrò un testo nato dall'ordine del giorno Perassi, per cui il Primo Ministro, nominato e revocato dal capo dello Stato (e col potere di far nominare e revocare i ministri), sarebbe stato «responsabile della politica generale del Governo» e avrebbe dovuto mantenere «l'unità d'indirizzo politico e amministrativo», mentre i ministri sarebbero stati responsabili solo degli atti dei loro ministeri: ciò avrebbe posto il Primo Ministro in posizione preminente, essendo quella di *primus inter pares* «superata e inaccettabile» (ma per Tosato sarebbero serviti altri poteri per attuare il programma); la fiducia sarebbe stata accordata e revocata a maggioranza assoluta dalle Camere riunite in Assemblea nazionale<sup>78</sup>. Nel progetto di Costituzione presentato il 31 gennaio 1947 si ritrovano più proposte di Tosato (nonché l'idea, da lui accettata<sup>79</sup>, che pure una sola Camera potesse approvare una mozione di sfiducia, presentata da un quarto dei membri, ma potendo il Governo appellarsi all'Assemblea nazionale); frattanto s'era però stabilita la responsabilità collegiale dei ministri per la politica generale del Governo – su emendamento di Perassi, ispirato alla IV Repubblica<sup>80</sup> – ed era venuto meno il divieto per il Primo Ministro di guidare ministeri se non *ad interim*; ciò di fatto indebolì la figura di vertice<sup>81</sup>.

Quanto a Mortati, in netta alternativa a chi – come il comunista Umberto Nobile – voleva far designare il Primo Ministro dall'Assemblea nazionale e proponeva uno scioglimento automatico simile a quello previsto in Francia, egli aderì a una concezione sostanziale di stabilità governativa, legata al realizzarsi d'un indirizzo politico: prima del voto sull'ordine del giorno Perrassi suggerì una durata fissa per il governo (ferma restando la «possibilità eccezionale conferita al Capo dello Stato» di sciogliere il Parlamento di fronte a «una situazione di irrimediabile e prolungato dissidio fra i poteri»); l'esecutivo sarebbe stato rafforzato dal «tentativo [...] di spostare l'accordo fra i partiti in una fase di maggiore immediatezza e [...] impegno», cioè la concessione della fiducia «sulla base dell'approvazione di un programma concreto»<sup>82</sup>. In seguito, in alternativa al testo di Tosato, Mortati suggerì il voto di fiducia iniziale dell'Assemblea nazionale al solo Primo Ministro designato (con successiva nomina dei ministri) e insistette sulla durata del governo per due anni, fatte salve le dimissioni del Primo Ministro e il potere dissolutivo del capo dello Stato, attivabile su delibera del Consiglio dei ministri e dopo il voto a maggioranza assoluta e per appello nominale dell'Assemblea nazionale sul «motivo del dissenso con la politica governativa»<sup>83</sup>.

I dubbi sulle soluzioni di compromesso raggiunte nella prima fase del processo costituente riemersero con più chiarezza nell'assemblea plenaria, quando soprattutto gli eletti comunisti misero in chiaro di non volere alcuna preminenza per il Presidente del Consiglio, rifiutando pure l'etichetta di «Primo Ministro». prima si approvò il cambio di denominazione (negli artt. 92, 93, 95 e 96, su proposta del socia-

lista Gastone Costa)<sup>84</sup>, poi – “svuotata” di fatto l'Assemblea nazionale come organo distinto da Camera e Senato, da più parti non gradito – si affidò il voto di fiducia a ciascuna Camera, richiedendo la sola maggioranza relativa e riducendo di molto la quota di eletti firmatari di una mozione di sfiducia (art. 94)<sup>85</sup>. Delle proposte originarie di Tosato e Mortati, specie degli istituti pensati per razionalizzare la forma di governo parlamentare, rendendo più stabile il governo e rafforzando il ruolo del Presidente del Consiglio, restava assai poco. Quanto al potere di scioglimento, furono respinte soluzioni simili a quelle perseguite in Francia nel 1946, volte a tutelare una durata minima della legislatura: si preferì adottare una formulazione dell'art. 88 Cost. sufficientemente generica da consentire una lettura “elastica”, compatibile sia con la concezione sostanzialmente governativa di quel potere, sia con visioni molto più attente alle prerogative del Presidente della Repubblica (al di là dell'obbligo di sentire i Presidenti delle Camere e del limite del “semestre bianco”)<sup>86</sup>.

#### 4. *Considerazioni finali*

«In questo dopoguerra abbiamo sei mesi per il primo, tre per il secondo testo della Costituzione francese ed è opinione diffusa che forse, se si fosse messo un po' più di tempo si sarebbe evitata la doppia vicenda»<sup>87</sup>. Così Meuccio Ruini, presidente della Commissione per la Costituzione, rispose a Francesco Saverio Nitti che aveva lamentato vari difetti del processo costituente italiano, inclusa la durata dei lavori, non lesinando peraltro critiche neanche ai

frequenti cambi di Costituzione della Francia<sup>88</sup>. Aveva probabilmente ragione Ruini (anche se, oltre al tempo, sarebbe stata utile una maggior disponibilità delle forze politiche a collaborare), così come l'ulteriore transizione costituzionale del 1958 pare inserirsi nel solco delle lamentele di Nitti.

La fine della IV Repubblica si dovette essenzialmente, come si è detto, agli effetti della guerra d'Algeria e alla debolezza del sistema partitico di allora; di certo, tuttavia, non concorse alla sopravvivenza del regime inaugurato nel 1946 lo scarso rafforzamento del Governo, a dispetto di innovazioni che erano parse rilevanti (a partire dall'investitura del *Président du Conseil* da parte dell'Assemblea nazionale e dalle modifiche alla disciplina della *dissolution*), ma si sarebbero rilevate insufficienti o comunque, in quel contesto, inefficaci.

Da questo punto di vista, il passaggio costituzionale dalla IV alla V Repubblica (considerato anche alla luce della riforma del 1962) è stato di assoluto rilievo: a fronte di un rafforzamento dei *pouvoirs propres* del Presidente della Repubblica (segnalato anche dalla sottrazione di vari atti, inclusa la nomina del *Premier Ministre*, all'obbligo di controfirma), infatti, si è registrato un sostanziale – e, volendo, perfino eccessivo – depotenziamento del ruolo del Parlamento. Ciò emerge, ad esempio, dalla riconfigurazione del sistema delle fonti normative (per cui il Governo può regolamentare tutte le materie non incluse nell'elenco della riserva di legge fissato all'art. 34 della Costituzione) o dall'introduzione – all'art. 44, par. 3 – del c.d. *vote bloqué* (per cui il Governo può chiedere che un'assemblea esprima un unico voto sull'intero testo da discutere o su una sua parte, accogliendo solo gli emendamenti da esso proposti o accettati), isti-

tuto che si affianca alla già citata possibilità per il Primo ministro d'impegnare davanti all'*Assemblée Nationale* la responsabilità del governo su un testo, da considerare approvato a meno che passi una *motion de censure* (art. 49, par. 3). Non si dimentichi, poi, che soltanto con la revisione costituzionale del 2008<sup>89</sup> le Camere hanno ottenuto di poter fissare in autonomia il loro ordine del giorno (che prima di fatto era in gran parte nelle mani del Governo, come si poteva capire dalla versione originale dell'art. 48). Le vicende politico-istituzionali francesi degli ultimi anni, peraltro, sembrano mostrare vari segnali di crisi della *Cinquième* e del suo "governo forte", a quasi settant'anni dalla sua genesi.

In Italia, a dispetto delle intenzioni dichiarate con l'ordine del giorno Perassi, molti congegni pensati per «tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo» ed «evitare le degenerazioni del parlamentarismo» non arrivarono nel testo costituzionale adottato o vi rimasero in forma attenuata, a causa di una non completa fiducia delle forze politiche del tempo in un governo realmente forte; a ciò occorre aggiungere il notevole ritardo nell'attuazione di alcune norme costituzionali, come l'art. 95, comma 3 circa la legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio<sup>90</sup>.

A Costituzione invariata, almeno con riguardo alla forma di governo (rimasta nell'alveo del parlamentarismo) e in mancanza di uno spazio destinato alle materie di *caractère réglementaire* come quello previsto dall'art. 37 della Costituzione francese vigente, il Governo ha cercato comunque di acquisire maggiore forza anche attraverso l'impiego del decreto-legge, istituto la cui origine risale all'epoca statutaria<sup>91</sup>; l'uso di quello strumento, peraltro, ha conosciuto

nel corso dei decenni ampie e note degenerazioni, che – insieme a varie storture legate alle prassi parlamentari – hanno concor-

so ad alterare almeno in parte il rapporto tra Governo e Parlamento.

<sup>1</sup> V. U. De Siero, *Le idee e le vicende costituzionali in Francia nel 1945 e nel 1946 e la loro influenza sul dibattito in Italia*, in Id. (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, vol. I (*Costituzione italiana e modelli stranieri*), Bologna, Il Mulino, 1980, pp. 293-360.

<sup>2</sup> P. Picciacchia, *La forma di governo della IV e V Repubblica. Recenti trasformazioni e caratteri del costituzionalismo francese*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 5.

<sup>3</sup> *Proposition de résolution tendant à la révision des lois constitutionnelles présentée par M. le général Boulanger, député. Séance du 4 juin 1888, Annexe n° 2737*, p. 705.

<sup>4</sup> Il «programme constitutionnel» di Boulanger dava però «une impression de confusion» per H. Taÿ, *Le régime présidentiel et la France. Etude d'histoire des idées juridiques et politiques*, Paris, LG-DJ, 1967, pp. 49-53.

<sup>5</sup> R. Casella, *Il monarca repubblicano. La figura del capo dello Stato nell'evoluzione costituzionale francese dalla grande révolution alla Quinta repubblica*, Napoli, Jovene, 2009, p. 274.

<sup>6</sup> P. Déroulède, *Devant la Cour d'Assises*, in Id., *Qui vive? France! «Quand même». Notes et discours 1883-1910*, Paris, Bloud, 1910, pp. 196-231, spec. 224 s.

<sup>7</sup> V. Lysis (E. Le Tallieur), *Demain, profession de foi de la démocratie nouvelle*, Paris, Payot, 1917, pp. 68-73 (proponeva un "Presidente governante", eletto da parlamentari e consiglieri generali, con potere esclusivo d'iniziativa legislativa entro una netta separazione dei poteri, ma il Parlamento avrebbe potuto ritirare la fiducia e provocare la dissoluzione);

H. Leyret, *Le gouvernement et le Parlement*, in *L'avenir de la France*, Paris, Alcon, 1918, pp. 89-163 (un collegio ampio avrebbe indicato alle Camere riunite in *Assemblée Nationale* tre nomi tra cui scegliere il Presidente, eletto per sette anni, responsabile davanti al Parlamento ma col diritto di sciogliere la Camera); Probus (J. Corréard), *Rénovation. Le plan du Syndicat des Français*, Paris, Grasset, 1919, p. 268 (il Presidente – col suo vice – sarebbe stato scelto per sei anni da un collegio di consiglieri regionali con mandato imperativo; aveva poteri rilevanti ma era sfiduciabile col doppio voto del Parlamento e degli elettori regionali); E. Lairolle, *Proposition de résolution tendant à la revision des lois constitutionnelles*, in «Journal Officiel» (*documents parlementaires. Chambre des Députés*), 27 février 1919, ann. n° 5758, p. 877 (il Presidente, eletto per sei anni dai parlamentari "grandi elettori", avrebbe potuto indire referendum e sciogliere le Camere, ma con un esito elettorale sfavorevole sarebbe sorto il dilemma tra sottomissione e dimissioni teorizzato da Gambetta nel 1877 per Mac-Mahon).

<sup>8</sup> L. Blum, *La réforme gouvernementale*, Paris, Grasset, 1936 (ed. orig. 1918), pp. 27-28 e 219 ss. Cfr. J. Barthélemy, *La crise de la démocratie contemporaine*, Paris, Sirey, 1933; A. Tardieu, *La réforme de l'État, les idées maîtresses de «L'heure de la décision»*, Paris, Flammarion, 1934; E. Giraud, *Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique*, Paris, Sirey, 1938.

<sup>9</sup> A. Millerand, *En attendant une*

*Constitution*, in «La Revue de Paris», n. 5, 1930, pp. 721-739 (cfr. A. Le Quinio, *Les idées constitutionnelles d'Alexandre Millerand*, in «Revue de Droit Public», n. 6, 2019, pp. 1661-1687); J. Hennessey, *Ni à droite, Ni à gauche, En avant!*, Paris, Figuière, 1935, p. 143 ss. (circa il progetto costituzionale del *Parti social-national*). V. pure il *Projet de loi constitutionnelle* del governo di Gaston Doumergue (1934) all'indirizzo <<https://mjp.univ-perp.fr/france/pjlc1934.htm>> (marzo 2026).

<sup>10</sup> M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1923<sup>2</sup>, pp. 387-395; R. Bonnard, *Précis élémentaire de droit public*, Paris, Sirey, 1925, p. 77.

<sup>11</sup> Cfr. G. Maestri, *Lo scioglimento parlamentare negli ordinamenti repubblicani. I casi di Francia e Italia*, Torino, Giappichelli, 2024, pp. 21-31.

<sup>12</sup> Tra tutti v. G. Burdeau, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après guerre*, Paris, Éditions internationales, 1932; v. pure gli atti del *Comité technique pour la réforme de l'État*, guidato da Joseph Bardoux (J. Bardoux, *La France de demain, son gouvernement, ses assemblées, sa justice*, Paris, Sirey, 1936, p. 84; ora Paris, Dalloz, 2006).

<sup>13</sup> V. almeno R. Capitant, *La Réforme du parlementarisme*, Paris, Sirey, 1934; B. Mirkine-Guetzévitch, *Le referendum et le parlementarisme dans les nouvelles Constitutions européennes*, in «Annuaire de l'Institut International de Droit public», n. 2, 1931, pp. 285-334; P. Couzinet, *La dissolution des assemblées politiques et la démocratie parlementaire*, in «Revue du droit

- public», 1933, pp. 495-564. Sulle idee di riforma del periodo v. J. Gicquel, L. Sfez, *Problèmes de la réforme de l'État en France depuis 1934*, Paris, PUF, 1965.
- <sup>14</sup> V. J.-É. Callon, *Les projets constitutionnels de la Résistance*, Paris, La Documentation française, 1998.
- <sup>15</sup> N. Rousselier, *La contestation du modèle républicain dans les années 30: La réforme de l'État*, in S. Berstein, O. Rudelle (sous la direction de), *Le modèle républicain*, Paris, PUF, 1992, pp. 319-335. V. pure Piciacchia, *La forma di governo della IV e V Repubblica* cit., pp. 6-11; S. Bonfiglio, *La scelta del Premier nei sistemi parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 82-83.
- <sup>16</sup> V. G. Berlia, *L'élaboration de la Constitution par l'Assemblée Nationale Constituante*, in «Revue du droit public», 1946, p. 145 ss.; *Proposition de loi, présentée par le groupe communiste (doc. n° 20)*, ivi, pp. 156-164; *Proposition de loi, présentée par le groupe socialiste (doc. n° 44)*, ivi, pp. 164-174.
- <sup>17</sup> Sulle proposte del MRP v. P. Coste-Floret, *Quelle sera la Constitution de la IV République*, Paris, Ed. de la Fédération de la Seine, 1946; F. De Menthon, *Vers la Quatrième République*, Paris, Hachette, 1946.
- <sup>18</sup> V. l'indirizzo <<https://mjp.univ-perp.fr/france/co1946p.htm>> (marzo 2026).
- <sup>19</sup> V. S. Guerrieri, *Due Costituenti e tre referendum. La nascita della Quarta Repubblica francese*, Milano, FrancoAngeli, 1998; Id., *Rifondare la "République". La sofferta nascita della Costituzione francese del 1946*, in F. Bonini, S. Guerrieri (a cura di), *La scrittura delle Costituzioni. Il secondo dopoguerra in un quadro mondiale*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 49-75.
- <sup>20</sup> V. il *Rapport de Paul Coste-Floret sur le Projet de Constitution du 5 mai 1946*, in «Pouvoirs», 1996, pp. 7-26.
- <sup>21</sup> V. l'indirizzo <<https://www.charles-de-gaulle.org/wp-content/uploads/2017/03/Discours-de-Bayeux-16-juin-1946.pdf>> (marzo 2026); cfr. F. Decaumont (sous la direction de), *Le discours de Bayeux. Hier et aujourd'hui*, Paris, Economica, 1991.
- <sup>22</sup> Cfr. G. Berlia, *La Présidence de la République, magistrature morale du régime*, in «Revue du droit public», 1948, p. 58.
- <sup>23</sup> C. Zilemenos, *Naissance et évolution de la fonction de Premier Ministre dans le régime parlementaire*, Paris, LGDJ, 1976, pp. 77 ss.
- <sup>24</sup> Cfr. il *Rapport de Paul Coste-Floret*, cit., p. 16.
- <sup>25</sup> Per G. Guarino, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Napoli, Jovene, 1948, pp. 245-246, non era chiaro se, secondo la Costituzione della IV Repubblica, il governo oggetto della seconda sfiducia entro diciotto mesi potesse chiedere la *dissolution* (c.d. scioglimento "successivo") o se potesse farlo (in ogni tempo) solo l'esecutivo insediatosi dopo le dimissioni del secondo Gabinetto sfiduciato.
- <sup>26</sup> Sul passaggio v. M.-H. Fabre, *Un échec constitutionnel. L'Investiture du Président du Conseil des Ministres*, in «Revue du droit public», 1951, pp. 182-210.
- <sup>27</sup> P. Avril, J. Giquel, *La IV<sup>e</sup> entre deux Républiques*, in «Pouvoirs», 1996, pp. 27-42, spec. 32.
- <sup>28</sup> Ci si riferisce al secondo governo di Robert Schuman (settembre 1948) e al secondo gabinetto di Henri Queille (luglio 1950).
- <sup>29</sup> *Loi n° 51-519 du 9 mai 1951*. Il voto proporzionale di lista era corretto su scala dipartimentale: in base al *système des apparentements*, se le liste coalizzate prima del voto avesse ricevuto più del 50% dei suffragi in un *département*, avrebbero ottenuto tutti i seggi in palio in quel territorio.
- <sup>30</sup> *Loi constitutionnelle du 7 décembre 1954 tendant à la révision des articles 7 (addition), 9 (1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas), 11 (1<sup>er</sup> alinéa), 12, 14 (2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> alinéas), 20, 22 (1<sup>er</sup> phrase), 45 (2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> alinéas), 49 (2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas), 50 (2<sup>e</sup> alinéa) et 52 (1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas) de la Constitution*. Cfr. F. Goguel, *La révision constitutionnelle de 1954*, in «Revue française de science politique», n. 3, 1955, pp. 485-502.
- <sup>31</sup> Cfr. le parole del *rapporteur* Jean Gilbert-Jules al *Conseil de la République* il 10 marzo 1954, in «Journal officiel», *Débats parlementaires*, 11 mars 1954, p. 349; A. Mathiot, *Il Presidente del Consiglio in Francia*, in «Il Politico», n. 3, 1957, pp. 593-617, spec. 602.
- <sup>32</sup> Cfr. J. Massot, *Le Président du Conseil*, in «Pouvoirs», 1996, pp. 51 ss.
- <sup>33</sup> Parla di compromissione totale del «principio di sistema che voleva la *leadership* politica precedere e fondare la *Premiership* in seno all'esecutivo» Bonfiglio, *La scelta del Premier nei sistemi parlamentari*, cit., p. 88. Di «retour à la Troisième République» come «résultat d'un constat d'échec» parla M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, Paris, LGDJ, 2014<sup>3</sup>, pp. 412 e 414.
- <sup>34</sup> Cfr. H. Peyret, J. Chauveu, *La Réforme de la Constitution*, Paris, L'Economie, 1955, pp. 17 ss.
- <sup>35</sup> Cfr. S. Arné, *Le Président du Conseil des Ministres sous la IV<sup>e</sup> République*, Paris, LGDJ, 1962, p. 206.
- <sup>36</sup> Su tale scioglimento v. J. Lauvaux, *La dissolution des assemblées parlementaires*, Paris, Economica, 1983, pp. 264-266; M. Volpi, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Rimini, Maggioli, 1983, pp. 257-259. Di scioglimento «né utile né opportuno» parlò Mathiot, *Il Presidente del Consiglio in Francia*, cit., p. 604.
- <sup>37</sup> Di «diffidenza nei confronti della Presidenza della Repubblica» scrisse Mathiot, *Il Presidente del Consiglio in Francia*, cit., p. 595.
- <sup>38</sup> Casella, *Il monarca repubblicano* cit., p. 309.
- <sup>39</sup> Questi, per G. Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Sirey, Paris, 1949, p. 427, ottenne «une place plus grande sous la Quatrième République que sous la Troisième».

- <sup>40</sup> V. R. Drago, *L'article 32 de la Constitution du 27 octobre 1946*, in «Revue du droit public», 1953, pp. 157-169.
- <sup>41</sup> Sull'ultimo punto però v. M. Floiry, *La liberté de démission du Président du Conseil*, in «Revue du droit public», 1951, pp. 815-840.
- <sup>42</sup> Cfr. J. Gicquel, *La IV République: la République-Janus*, in M. Calamo Specchia (a cura di), *La Costituzione francese/La Constitution française*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 161-168.
- <sup>43</sup> Cfr. P. Avril, *Essais sur les partis* (1986); tr. it. *Saggio sui partiti politici*, Torino, Giappichelli, 1990, p. 211.
- <sup>44</sup> Cfr. G. Vedel, *Les apports du droit comparé au droit constitutionnel français (1945-1965)*, in A. de Laubadère, A. Mathiot, J. Rivero, G. Vedel, *Pages de doctrine*, vol. II, Paris, LGDJ, 1980, p. 448.
- <sup>45</sup> Cfr. G. Maestri, *I partiti, le costituzioni e le norme sulla "democrazia interna"*, in S. Bonfiglio, R.L. Blanco Valdés, G. Maestri, *I partiti politici. Teoria e disciplina (Trattato di diritto pubblico comparato)*, Milano, Wolters Kluwer-Cedam, 2022, p. 87.
- <sup>46</sup> Per C. Mortati, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, Cedam, 1973, p. 236 la regolazione della *question de confiance* e della *motion de censure* nella IV Repubblica, rendendo quasi impossibile sciogliere l'Assemblea nazionale, appariva «contraria al fine di assicurare la stabilità del Governo».
- <sup>47</sup> Sul dibattito, generato in Italia soprattutto dalla voce di L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 634-675 (a p. 658 si notava che le questioni politiche più dilanti nella IV Repubblica erano state «interne alle forze governative»), v. di recente E. Grosso, *Partiti politici e regolazione della forma di governo*, in «Rivista Aic», n. 3, 2024, pp. 103-140.
- <sup>48</sup> Sulla fragilità delle maggioranze v. B. Lefort, *Les partis et les groupes sous la IV<sup>e</sup> République*, in «Pouvoirs», 1996, pp. 61-79.
- <sup>49</sup> *Loi constitutionnelle du 3 juin 1958 portant dérogation transitoire aux dispositions de l'article 90 de la Constitution*.
- <sup>50</sup> Cfr. A. Siegfried, *De la IV<sup>e</sup> à la V<sup>e</sup> République au jour le jour*, Paris, Grasset, 1958; J.-M. Denquin, 1958: *La genèse de la V<sup>e</sup> République*, Paris, PUF, 1988; S. Pinon, *Les réformistes constitutionnels des années Trente. Aux origines de la V<sup>e</sup> République*, Paris, LGDJ, 2003.
- <sup>51</sup> *V. Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution*, vol. I, Paris, La Documentation Française, 1987, pp. 241-244.
- <sup>52</sup> Ivi, pp. 245-249.
- <sup>53</sup> Ivi, pp. 251-256.
- <sup>54</sup> Ivi, pp. 429-441.
- <sup>55</sup> Ivi, pp. 501-516.
- <sup>56</sup> Ivi, pp. 517-527.
- <sup>57</sup> Non a caso l'atto di scioglimento era escluso dall'obbligo di controfirma.
- <sup>58</sup> Così parlò il commissario del governo Raymond Janot davanti al *Comité consultatif constitutionnel* il 31 luglio 1958; v. *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution*, vol. II, Paris, La Documentation Française, 1988, pp. 95-104.
- <sup>59</sup> E. Grosso, *Francia*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 64.
- <sup>60</sup> Ivi, p. 70.
- <sup>61</sup> Cfr. Casella, *Il monarca repubblicano*, cit., pp. 362 ss.
- <sup>62</sup> M. Duverger, *Échec au roi*, Paris, Albin Michel, 1978, p. 22.
- <sup>63</sup> V. G. D'Alessio (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della "Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello stato" (1945-1946)*, Bologna, Il Mulino, 1979, pp. 361 ss.
- <sup>64</sup> Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea costituente*, vol. I, Roma, Failli, 1946, pp. 229-245, spec. 231.
- <sup>65</sup> Ivi, p. 232.
- <sup>66</sup> Ivi, p. 240.
- <sup>67</sup> Ivi, pp. 205-207. Si noti il mancato accoglimento delle proposte circa l'«obbligo di interpellare l'una o l'altra Camera [...] rimasta estranea al conflitto verificatosi fra il Gabinetto e il Parlamento», forse frutto di un giudizio negativo sull'istituto dell'*avis conforme* del *Sénat*, requisito per la *dissolution* nella III Repubblica.
- <sup>68</sup> V. S. Guerrieri, "È notevole: ma non è un capolavoro". *La fondazione della Quarta Repubblica francese nel dibattito costituzionale italiano*, in «Nomos - Le attualità nel diritto», n. 1, 2020, pp. 1, 5 e 17 ss.
- <sup>69</sup> V. il commento nell'articolo *La Francia eleggerà una nuova Costituente*, in «Il nuovo Corriere della Sera», 7 maggio 1946, p. 1.
- <sup>70</sup> V. Ass. cost., Comm. Cost. - II sottocomm., *Relazione del deputato Mortati Costantino sul Potere legislativo*, pp. 183-196.
- <sup>71</sup> V. Ass. cost., Comm. Cost. - II sottocomm., *Proposte del deputato Conti Giovanni su L'organizzazione costituzionale dello Stato*, pp. 169-176.
- <sup>72</sup> Ass. cost., Comm. Cost. - II sottocomm., sed. n. 8, 4 settembre 1946, pp. 102-103; per l'approvazione, v. il resoconto sommario della sed n. 9, 5 settembre 1946, pp. 123-129.
- <sup>73</sup> V. almeno F. Bruno, *Il problema del Governo alla Costituente: il contributo di Egidio Tosato*, in «Il Politico», n. 1-2, 1981, pp. 127-155; G. Amato, F. Bruno, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 5-60; L. Elia, *Attualità della lezione di Egidio Tosato sulla forma di governo alla Assemblea Costituente*, in M. Galizia (a cura di), *Egidio Tosato costituzionalista e costituente*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 66-76.
- <sup>74</sup> V. almeno F. Bruno, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in U. De Siervo (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, vol. II (*Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*), Bologna, Il Mulino, 1980, pp. 59-178; F. Lanchester (a cura di), *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1989; L.

- Elia, *Appunti su Mortati e le forme di governo*, in M. Galizia, P. Grossi (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 245-257.
- <sup>75</sup> Ass. cost., Comm. Cost. – II sottocomm., sed. n. 9, 5 settembre 1946, pp. 119-121.
- <sup>76</sup> Cfr. Bruno, *Il problema del Governo alla Costituente*, cit., pp. 131-133.
- <sup>77</sup> Ass. cost., Comm. Cost. – II sottocomm., sed. n. 9, 5 settembre 1946, pp. 121-122.
- <sup>78</sup> Ass. cost., Comm. Cost. – II sottocomm. (I sez.), sed. n. 4, 4 gennaio 1947 (pom.), p. 35 ss.; sed. n. 5, 7 gennaio 1947 (ant.), pp. 41-46; sed. n. 9, 9 gennaio 1947, pp. 67-78.
- <sup>79</sup> Proposta da Paolo Rossi (PSIUP, poi PSLI): Ass. cost., Comm. Cost. – II sottocomm. (I sez.), sed. n. 13, 13 gennaio 1947 (ant.), pp. 103-107.
- <sup>80</sup> Ass. cost., Comm. Cost. – II sottocomm. (I sez.), sed. n. 5, 7 gennaio 1947 (ant.), p. 44.
- <sup>81</sup> Ass. cost., Comm. Cost. – II sottocomm. (I sez.), sed. n. 11, 10 gennaio 1947 (pom.), pp. 85-96.
- <sup>82</sup> Ass. cost., Comm. Cost. – II sottocomm., sed. n. 9, 5 settembre 1946, pp. 128-129.
- <sup>83</sup> Ass. cost., Comm. Cost. – II sottocomm. (I sez.), sed. n. 4, 4 gennaio 1947 (pom.), p. 35 ss. V. già C. Mortati, *Il Presidente del Consiglio nei ministeri di coalizione*, in «Politica d'oggi», 1° novembre 1946, ora in S. Magagnoli, E. Mana, L. Conte (a cura di), *La formazione della Repubblica. Autonomie locali, regioni, governo, politica economica*, Bologna, Il Mulino, 1998, pp. 337 ss.
- <sup>84</sup> Ass. cost., sed. n. 270, 23 ottobre 1947 (pom.), pp. 1491-1505. In generale, sulla discussione, v. almeno V. Falzone, F. Palermo, F. Cosentino (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Colombo, Roma, 1949, p. 168 ss.; G. Pitruzzella, *Art. 92 - Art. 93*, in G. Branca, A. Pizzorusso (diretto da), *Commentario della Costituzione*, vol. *Il Consiglio dei Ministri* (Artt. 92-96), Bologna-Roma, Zanichelli - Il Foro Italiano, 1994, pp. 1-236, spec. 8-24 e P. Ciarlo, *Art. 95*, ivi, pp. 321-422, spec. 333-355.
- <sup>85</sup> Ass. cost., sed. n. 271, 24 ottobre 1947 (ant.), pp. 1507-1523 e sed. n. 272, 24 ottobre 1947 (pom.), pp. 1526-1559. Sul punto v. almeno M. Villone, *Art. 94*, in Branca, Pizzorusso (diretto da), *Commentario della Costituzione*, vol. *Il Consiglio dei Ministri*, cit., pp. 237-320, spec. 239-247.
- <sup>86</sup> Sull'art. 88 Cost. v. almeno L. Carlassare, *Art. 88*, in G. Branca (diretto da), *Commentario della Costituzione*, vol. *Il Presidente della Repubblica*, tomo II, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1983, pp. 1-95; Maestri, *Lo scioglimento parlamentare negli ordinamenti repubblicani*, cit., pp. 123-154.
- <sup>87</sup> Ass. cost., sed. n. 59, 12 marzo 1947, p. 2012; citazione ripresa da Guerrieri, «È notevole, ma non è un capolavoro», cit., p. 17.
- <sup>88</sup> Ass. cost., sed. n. 55, 8 marzo 1947, p. 1912.
- <sup>89</sup> Sulla riforma del 2008 v. almeno M. Volpi, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in A. Cerri, P. Häberle, I.M. Jarvad, R. Ridola, D. Schefold (a cura di), *Il diritto fra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, Roma, Aracne, 2010, p. 247 ss.; P. Costanzo, *La "nuova" Costituzione della Francia*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 314 ss.
- <sup>90</sup> Su di essa v. almeno *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2020.
- <sup>91</sup> V. M. Benvenuti, *Alle origini dei decreti-legge. Saggio sulla decretazione governativa di urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia prefascista*, in «Nomos - Le attualità nel diritto», n. 2, 2012.



# Storia di un ossimoro: il governo parlamentare a predominio governativo

GIOVANNI DI COSIMO

## 1. *Equilibri mutevoli*

In ottant'anni di Repubblica sono più volte cambiati gli equilibri istituzionali. In modo particolare è mutato il ruolo del Legislativo e dell'Esecutivo che hanno percorso traiettorie opposte. Dapprincipio si è affermata la centralità parlamentare, in seguito si è imposta stabilmente la guida governativa. Senza indugiare sui dettagli, questa chiave di lettura evidenzia i tratti essenziali dei processi evolutivi che hanno interessato la forma di governo parlamentare<sup>1</sup>.

Siffatti processi non sono il risultato di modifiche del testo costituzionale, che non è mutato nel corso del tempo. Piuttosto, sono il frutto di prassi che hanno sfruttato il carattere flessibile della forma di governo parlamentare disciplinata dal testo<sup>2</sup>.

## 2. *Prassi: centralità parlamentare*

I costituenti si preoccuparono di tenere in equilibrio i poteri, temendo soprattutto i rischi che avrebbe comportato la prevalenza dell'Esecutivo<sup>3</sup>. Al centro della forma di governo collocarono perciò il Parlamento. Ma nel corso della storia repubblicana questo assetto muterà più volte.

Nella fase iniziale della storia repubblicana, il Parlamento diviene il baricentro del sistema in linea con il disegno dei costituenti, ad eccezione forse della prima legislatura segnata dalla *leadership* di De Gasperi e dalla sperimentazione di una forma di governo che alcuni considerano assimilabile al modello *Westminster*<sup>4</sup>. L'organo legislativo funge da centro motore del sistema istituzionale. Per comprendere meglio le implicazioni di questo modello, ed evidenziare come nella concreta applicazione ne siano stati esasperati i tratti, conviene distinguere fra il piano della prassi attuativa e quello dell'ideologia istituzionale<sup>5</sup>.

Nella prassi degli anni Settanta il Parlamento tende «ad espandere la sua influenza dall'area dei poteri legislativi e di controllo a quella dei poteri di indirizzo e gestione»<sup>6</sup>. Un orientamento di questo tipo si spiega anche con la forma di democrazia "bloccata" che impedisce l'alternanza delle forze politiche al governo del Paese<sup>7</sup>. Soprattutto durante la settima legislatura, si realizza un assetto tendenzialmente assembleare e consociativo, che trova formale riscontro nella riforma del 1971 dei regolamenti parlamentari<sup>8</sup>. Peraltro, questa concezione espansiva va incontro a un limite strutturale, dato che il Parlamento non dispone delle forze e degli strumenti necessari per gestire poteri di indirizzo e gestione<sup>9</sup>.

Un altro aspetto critico è legato alla esondazione dei partiti politici che, abusando delle posizioni di governo, finiscono con l'occupare sia lo Stato che la società<sup>10</sup>. Secondo una lettura diversa proprio l'attivismo dei partiti avrebbe permesso al parlamentarismo di funzionare, trasmettendo «vita ed energia al sistema istituzionale», diversamente da quanto accaduto nell'epoca dell'Italia liberale e in quella dell'Italia fascista<sup>11</sup>.

### 3. *Ideologia: tendenza assembleare*

Dalla fine degli anni Sessanta l'ideologia istituzionale della centralità del Parlamento si carica di contenuti «in funzione essenzialmente antagonista al ruolo assegnato all'Esecutivo nella tradizione del governo parlamentare»<sup>12</sup>. Il compito del Parlamento viene enfatizzato col risultato di spingere l'organo legislativo fuori dal proprio ambito di competenza, senza peraltro che il

disegno espansivo riesca pienamente per via della già citata mancanza di adeguati strumenti di gestione in capo alle Camere. Messa alla prova, l'idea radicale della centralità parlamentare mostra quindi rilevanti criticità.

È possibile, tuttavia, una lettura diversa che riconosce al Parlamento un ruolo nella definizione dell'indirizzo politico in collaborazione con il Governo<sup>13</sup>. Questa chiave comporta una maggiore complessità applicativa, dato che il confine fra le sfere d'azione dei due organi può in alcuni punti risultare incerto, ma appare più coerente con il disegno costituzionale e asseconda un assetto equilibrato della forma di governo parlamentare.

### 4. *Prassi: il primato governativo*

L'assetto istituzionale muta con l'inizio della ottava legislatura quando si comincia a delineare in maniera sempre più netta la prevalenza del Governo<sup>14</sup>. Anche in questo caso per comprendere meglio le implicazioni del modello conviene distinguere fra il piano della prassi attuativa e quello dell'ideologia istituzionale.

La scarsa disciplina che il testo costituzionale dedica al tema del governo, inevitabilmente rimanda agli sviluppi della prassi<sup>15</sup>. Su questo piano, dopo la fase della centralità parlamentare, il processo di rafforzamento dell'Esecutivo rappresenta lo sviluppo più rilevante della forma di governo italiana<sup>16</sup>. Nella storia repubblicana la traiettoria ascendente del Governo supera ampiamente per durata la traiettoria parlamentare. Allargando la prospettiva, si vede che la tendenza al rafforzamento dell'e-

secutivo prende avvio già durante l'ordinamento statutario<sup>17</sup>. Nel complesso della storia unitaria la centralità parlamentare costituisce quindi solo una parentesi confinata ai primi anni della Repubblica.

Tornando alla parabola repubblicana, il dato incontrovertibile è che il Governo accentra su di sé la direzione della politica generale del Paese<sup>18</sup>. Di recente il fenomeno ha conosciuto un'ulteriore, potente accelerazione durante l'emergenza pandemica<sup>19</sup> e in occasione della predisposizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza<sup>20</sup>. In definitiva, il Governo si configura come il comitato direttivo del parlamento, analogamente a quanto avviene nel modello *Westminster*<sup>21</sup>.

Il rafforzamento si manifesta in diverse aree. In primo luogo, nell'attività parlamentare: abusando di strumenti quali la questione di fiducia e i maxiemendamenti allo scopo di imporre determinati contenuti, l'Esecutivo detta la linea alla maggioranza e quindi al Parlamento<sup>22</sup>. In secondo luogo, nella produzione legislativa: i dati più recenti del *Rapporto sulla legislazione* confermano lo stabile predominio governativo sulla produzione normativa<sup>23</sup>; fenomeno che si è manifestato in forma acuta durante la fase della gestione della pandemia<sup>24</sup>. In terzo luogo, nella revisione costituzionale: malgrado già Calamandrei avvertisse che il Governo dovrebbe astenersi dall'intervenire su questo terreno<sup>25</sup>, le riforme istituzionali degli ultimi anni sono state attivamente promosse dai governi. Nell'attuale legislatura arrivano dal Governo tanto la proposta sul cosiddetto premierato, che configura uno stravolgimento della forma parlamentare<sup>26</sup>, consacrando il predominio dell'Esecutivo e in particolare della figura del Presidente del Consiglio,

quanto la riforma dell'ordinamento giudiziario che tende a ridefinire gli equilibri fra potere giurisdizionale e potere politico a favore del secondo, Governo e maggioranza anzitutto<sup>27</sup>. Stesso discorso per le riforme dei governi Berlusconi e Renzi bocciate dal corpo elettorale nei referendum costituzionali rispettivamente del 2006 e del 2016. In quarto luogo, nelle decisioni di bilancio: grazie al ruolo di principale interlocutore dell'Unione europea, il Governo ha conquistato il controllo completo di questa essenziale procedura parlamentare<sup>28</sup>. Insomma, la forma di governo parlamentare ha subito una marcata torsione, per quanto sarebbe eccessivo affermare che sia stata affatto travolta<sup>29</sup>.

La concentrazione del potere nelle mani del Governo sbilancia sensibilmente la forma di governo parlamentare<sup>30</sup>. Alla traiettoria del rafforzamento governativo corrisponde la parallela marginalizzazione del Parlamento, il quale perde quella centralità (intesa, in base all'interpretazione più equilibrata del concetto, come contributo alla definizione dell'indirizzo politico in collaborazione col Governo) che il disegno costituzionale gli assegna. Gli effetti sono rilevanti: da un lato, la crisi del principio della separazione dei poteri<sup>31</sup>; dall'altro la riduzione del pluralismo politico, nel senso che si restringono sensibilmente gli spazi per le opposizioni parlamentari.

##### 5. *Ideologia: il complesso del tiranno*

Per quanto riguarda l'ideologia istituzionale, il "complesso del tiranno" spinse la Costituente a configurare un sistema di "governo debole"<sup>32</sup>. In un contesto segnato da

radicali contrapposizioni politico-ideologiche, e dal velo di ignoranza sull'esito delle imminenti elezioni politiche, prevalse l'esigenza di preservare spazi di azione e sopravvivenza per ciascuna forza<sup>33</sup>. Considerandone i poteri formali, la condizione del Governo viene tutt'ora giudicata la più debole nel panorama delle grandi democrazie parlamentari<sup>34</sup>. A questa lettura se ne contrappone un'altra che sottolinea come la debolezza dell'indirizzo politico non sia da ascrivere alla forma di governo parlamentare ma «al pluralismo incontenibile delle istituzioni contemporanee»<sup>35</sup>.

In effetti, dopo ottant'anni di vita repubblicana, le evidenze della prassi smentiscono la tesi del governo debole. Nella concreta evoluzione istituzionale la questione della debolezza del Governo è stata sostituita dalla questione della debolezza del Parlamento<sup>36</sup>. Come dimostrano gli aspetti prima richiamati, è difficile negare che il Governo sia divenuto il soggetto istituzionale forte<sup>37</sup>.

Ad essere più precisi, la condizione del Governo appare connotata della presenza di aspetti di forza e di debolezza, nel senso che è divenuto il soggetto prevalente nei confronti degli altri organi costituzionali, ma risulta condizionato dal livello europeo<sup>38</sup>. Del resto, in tutte le democrazie contemporanee alla riduzione degli spazi statali di decisione politica per effetto dei condizionamenti sovranazionali, si associa l'accentramento della sede di decisione nei governi<sup>39</sup>. Ad ogni modo, ciò non cambia la sostanza della questione che qui interessa, ossia l'alterazione dell'equilibrio della forma di governo per effetto della prevalenza del Governo<sup>40</sup>.

## 6. Condizioni per un riequilibrio

In questo quadro, il richiamo alla Costituzione rileva da due punti di vista. Per un verso, in presenza di modifiche della Carta volte ad introdurre una diversa forma di governo, come si sta tentando di fare nell'attuale legislatura con il cosiddetto premiato, permette di determinare i limiti alla revisione costituzionale<sup>41</sup>.

Per l'altro, ed è l'aspetto che rileva in questa sede, serve a misurare le trasformazioni registrate nella prassi. L'estensione dei cambiamenti finora intervenuti non può lasciare indifferenti<sup>42</sup>. Se l'attuale traiettoria di rafforzamento portasse al monopolio governativo sull'indirizzo politico, relegando ai margini il Parlamento in modo definitivo, si uscirebbe dai confini del modello parlamentare. In luogo del fisiologico scostamento collegato alla flessibilità del testo, si avrebbe uno scenario caratterizzato dalla violazione del parametro costituzionale.

Del resto, la flessibilità della disciplina costituzionale della forma di governo non corrisponde all'assenza di qualsiasi limite all'azione della maggioranza e del Governo<sup>43</sup>. Di qui la necessità di correggere la curva della traiettoria governativa, senza peraltro riesumare la versione radicale della centralità parlamentare sperimentata negli anni Settanta del secolo scorso.

Sono state avanzate varie proposte: rispetto delle regole procedurali volte ad assicurare trasparenza, partecipazione e responsabilità nell'adozione degli atti normativi governativi<sup>44</sup>; introduzione di modifiche costituzionali, per esempio dell'art. 77 sulla decretazione d'urgenza allo scopo di limitare l'abuso governativo<sup>45</sup>, oppure per superare il bicameralismo introducen-

do un Senato delle regioni<sup>46</sup>; potenziamento della funzione di controllo parlamentare (che impegna tanto la responsabilità della maggioranza, che non dovrebbe essere incline ad appiattirsi sistematicamente sulle posizioni del Governo, quanto delle opposizioni, che non dovrebbero svolgere un'azione meramente declamatoria e pregiudiziale)<sup>47</sup>; rafforzamento del controllo di costituzionalità<sup>48</sup>.

Altre proposte considerano il fronte speculare dell'incremento del peso e dell'autorevolezza del Parlamento. A questo fine bisognerebbe intervenire sulla crisi della rappresentanza che nasce dalla destrutturazione del sistema dei partiti di cui il Parlamento è specchio, con modifiche della legislazione elettorale che restituiscano potere di scelta agli elettori, e con modifiche in tema di democrazia interna dei partiti allo scopo di consentire una circolazione trasparente delle élite e il finanziamento pubblico dei costi della politica; e di abbandonare il bicameralismo paritario in favore di un modello monocamerale<sup>49</sup>.

Non è qui necessario entrare nel dettaglio di tali proposte. Si può però sottolineare che la riuscita di queste e altre consimili misure di riequilibrio richiede che in via prioritaria si reagisca sul terreno culturale e politico, che fa da contesto ai temi istituzionali.

Da un lato, bisognerebbe valutare criticamente l'impatto sugli equilibri della forma di governo di concetti *à la page* come governabilità<sup>50</sup>, stabilità<sup>51</sup>, verticalizzazione del potere<sup>52</sup>, democrazia di investitura<sup>53</sup>, populismo<sup>54</sup>, decisionismo<sup>55</sup>.

Dall'altro, servirebbe una rinnovata consapevolezza dell'importanza di porre limiti al potere politico, e specificamente a quello dell'Esecutivo. Il Parlamento per primo dovrebbe avere maggiore coscienza del ruolo che gli spetta nel sistema istituzionale<sup>56</sup>. E la maggioranza parlamentare dovrebbe mostrarsi più autonoma rispetto al Governo<sup>57</sup>. Il problema è che in questa fase politica prevalgono orientamenti che sembrano andare in tutt'altra direzione. Basta pensare all'insofferenza governativa verso gli organi di garanzia e di controllo, e verso la stessa giurisdizione, in nome di una malintesa concezione del principio di rappresentanza<sup>58</sup>.

Eppure, senza una generale condivisione, anche da parte delle maggioranze *pro tempore*, dei pericoli connessi all'eccessiva concentrazione di potere nelle mani dell'Esecutivo, i citati rimedi rischiano di rimanere sulla carta<sup>59</sup>. E si corre il rischio che il sistema istituzionale finisca con l'emulare modelli che proprio di recente hanno evidenziato importanti criticità sul piano della separazione dei poteri<sup>60</sup>.

<sup>1</sup> Nella bibliografia sul tema della forma di governo si trovano varie periodizzazioni. Per es. agli inizi degli anni Ottanta, Elia distingue una prima fase in cui il governo funge da «comitato direttivo della maggioranza» e, a partire dal 1968, una seconda fase in cui si osserva un «ruolo relativamente autonomo del parlamento» (L.

Elia, *La forma di governo e il sistema politico italiano*, in *Critica dello stato sociale*, Bari, Editori Laterza, 1982, p. 111). Più recentemente cfr. E. Cheli, *Le fratture dell'Italia e il rendimento storico della Costituzione repubblicana*, in «Quaderni costituzionali», n. 4, 2024, p. 960 («la nostra forma di governo ha avuto nel tempo vicende

alterne che ne hanno spostato gli equilibri – anche in ragione di una sua innata flessibilità – ora in direzione del potere esecutivo (quando i partiti si presentavano sufficientemente coesi), ora in direzione del potere legislativo (negli anni della centralità parlamentare favorita dai tentativi di compromesso tra maggioranza

e opposizione), ora in direzione degli organi di garanzia (Capo dello Stato, Corte costituzionale, magistratura) che, nel cresciuto dissenso del sistema politico, hanno trovato spazi sempre più ampi per esercitare un ruolo di supplenza»); A. Cardone, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*, Bologna, Il Mulino, 2023; A. Spadaro, *L'evoluzione della forma di governo. Dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2019, pp. 85 ss.; M. Ainis, *La forma di governo della Terza Repubblica*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2019, pp. 111 ss.

<sup>2</sup> Sulle trasformazioni costituzionali cfr. S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004; M. Dogliani, *Il concetto di trasformazione costituzionale*, in M. Gregorio, B. Sordi (a cura di), *Lo stato costituzionale. Radici e prospettive. Atti della giornata di studi in memoria di Maurizio Fioravanti Firenze, 10 marzo 2023*, Milano, Giuffrè, 2023, pp. 275 ss.

<sup>3</sup> C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Bari-Roma, nuova ed. ampliata, Laterza, 2002, p. 422.

<sup>4</sup> L. Elia, voce *Government*, in «Enciclopedia del diritto», Milano, Giuffrè, vol. XIX, 1970, p. 657; Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana* cit., 220. Per una lettura diversa, che sottolinea la «quasi assoluta centralità, se non onnipotenza, del ruolo del Parlamento» anche in relazione a quello governativo cfr. U. De Siervo, *La mancata riforma delle istituzioni politiche*, in U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori (a cura di), *La prima legislatura repubblicana*, vol. I, Roma, Carocci, 2004, pp. 7 ss. Peraltro, l'assimilazione al modello inglese è solo tendenziale, posto che il si-

stema politico italiano è tutt'altro che bipartitico (così L. Blanco, *La prima legislatura repubblicana: un profilo storico-istituzionale*, in «Scienza & Politica», n. 44, 2011, p. 103); l' analogia con il modello inglese va ridimensionata anche in considerazione dell'esistenza della *conventio ad excludendum* e del fatto che nella legislatura si susseguirono ben tre governi (così G. Brunelli, *La prima legislatura repubblicana: virtù e limiti dell'eccezione degasperiana*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2019, p. 16). Per l'accostamento dell'esperienza degasperiana al modello del cancelliere tedesco cfr. M. Olivetti, *Il Cancelliere. Alcide De Gasperi Presidente del Consiglio, con particolare riguardo alle crisi di governo*, in «www.federalismi.it», n. 26, 2023, pp. 132 ss. Il tentativo di fare del Governo il comitato direttivo del Parlamento riuscì solo parzialmente perché venne operato contando esclusivamente sul fattore politico, ossia l'autorevolezza di De Gasperi, piuttosto che sul fattore istituzionale (v. N. Lupo, *Il parlamentarismo alla prova: De Gasperi e la prima legislatura repubblicana*, in V. Capperucci, M.E. Cavallaro, R. Forlenza, G. Quagliariello (a cura di), *Alcide De Gasperi. Impero, Nazione, Europa*, Soveria Manelli, Rubbettino, 2025, p. 189).

<sup>5</sup> E. Cheli, *La «centralità» parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 1981, p. 343.

<sup>6</sup> E. Cheli, *La forma di governo italiana nella prospettiva storica*, in «Rassegna parlamentare», n. 2, 1998, p. 295.

<sup>7</sup> Cheli, *La forma di governo italiana nella prospettiva storica* cit., p. 295.

<sup>8</sup> Da ultimo G. Guzzetta, *Dalla centralità del Parlamento alla crisi della Prima Repubblica*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2019, p. 61. La primaria finalità della riforma regolamentare del 1971 «fu quella di far passare il Parlamento da un ruolo debole e tendenzialmente "ratificatorio" nelle istituzioni,

quale aveva rivestito soprattutto nelle prime due legislature, ad un ruolo forte, o centrale» (C. Chimenti, *I regolamenti del 1971*, in «Giornale di storia costituzionale», n. 15, 2008, p. 136).

<sup>9</sup> L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 277.

<sup>10</sup> V. fra gli altri, O. Massari, *Dal partito di massa alla partitocrazia senza partiti*, in «www.nomos-leattualitaneldiritto», n. 3, 2018, p. 6. Sulla circostanza che «il regime parlamentare italiano aveva il proprio fondamento nei partiti, prima ancora che nella rappresentanza elettorale», insiste da ultimo R. Romanelli, *L'Italia e la sua Costituzione. Una storia*, Roma-Bari, Laterza, 2023, p. 291.

<sup>11</sup> Cfr. C. Galli, *Perché mai il presidenzialismo?*, in «Democrazia e diritto», n. 1-2, 2013, p. 279. Sul carattere di "democrazia di partito" delle democrazie europee del secondo dopoguerra cfr. M. Conway, *Western Europe's Democratic Age. 1945-1968* (2020); trad. it. *L'età della democrazia. L'Europa occidentale dopo il 1945*, Roma, Carocci, 2023, p. 72.

<sup>12</sup> Cheli, *La «centralità» parlamentare* cit., p. 344.

<sup>13</sup> Lo ricorda da ultimo A. Barbera, *L'Italia ha davvero una forma di governo parlamentare?*, in «Rassegna parlamentare», n. 2, 2025, p. 257. Sulle varie definizioni della centralità parlamentare cfr. G. Pasquino, *Parlamento e Governo nell'Italia repubblicana*, in «Rivista italiana di scienza politica», n. 1, 2007, pp. 5 ss.

<sup>14</sup> In parallelo, a partire dagli anni Ottanta, si afferma il paradigma neoliberale, che mette in discussione il primato della politica sull'economia e rappresenta «la visione capace di incidere sulle politiche costituzionali prosciugando la fonte da cui esse dipendevano: l'antropologia personalistica, solidaristica ed egualitaria che sosteneva l'impianto liberal-socialistico del progetto costitutivo» (P. Costa, *La Repubblica*

- democratica in Italia: un quadro evolutivo, in «Diritto pubblico», n. 1, 2025, p. 15).
- <sup>15</sup> G. Melis, *Prima e dopo la Costituente: il governo debole*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 1, 2018, p. 393.
- <sup>16</sup> G. Di Cosimo, *Sviluppi del governo parlamentare*, in «www.rivistaaic.it», n. 2, 2020, pp. 60 ss.
- <sup>17</sup> G. Di Cosimo, *Sulla continuità fra Statuto e Costituzione*, in «www.rivistaaic.it», n. 1, 2011.
- <sup>18</sup> Fra i tanti cfr. S. Cassese, *Con il governo è cambiata anche la forma di governo?*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2019, p. 119.
- <sup>19</sup> Fra gli altri, cfr. G.L. Conti, *La crisi dello "Stato moderno" e l'emergenza pandemica: appunti sul ruolo delle Camere nella lotta contro il coronavirus*, in «www.osservatoriosullefonti.it», fasc. spec. 2020, p. 517 ss.; C.A. Ciaralli, *Protagonismo governativo ed alterazione del sistema delle fonti del diritto: nuovi equilibri in tempo d'emergenza?*, in «www.constituzionalismo.it», n. 1, 2022, pp. 52 ss.; G. Di Cosimo, *Tre anni dopo. Quel che resta del Parlamento*, in «www.constituzionalismo.it», n. 1, 2023, pp. 1 ss.; E. Grosso, *Quello che resta. La forma di governo dopo l'emergenza: post hoc ergo propter hoc?*, in «www.dpceonline.it», n. 1, 2023, pp. 565 ss.
- <sup>20</sup> F. Polacchini, *I riflessi del Prnr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, in «www.forumcostituzionale.it», n. 4, 2022, p. 260.
- <sup>21</sup> M. Fiorillo, *Dalla partecipazione militante, all'astensionismo indifferente. Appunti su origine e linee di sviluppo della forma di governo repubblicana*, in «www.rivistaaic.it», n. 2, 2023, p. 87; I. Ciolli, *Le democrazie sotto stress e il pasticciaccio brutto del premierato*, in «www.constituzionalismo.it», n. 1, 2024, p. 102.
- <sup>22</sup> G. Di Cosimo, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Milano, FrancoAngeli, 2014, pp. 30 ss.
- <sup>23</sup> Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea. Rapporto 2024-2025*.
- <sup>24</sup> Per tutti v. G. Rivosecchi, *I poteri normativi del Governo al tempo dell'emergenza: quando l'eccezione diventa la regola*, in «Diritto Costituzionale. Rivista Quadrimestrale», n. 1, 2024, pp. 71 ss.
- <sup>25</sup> «Ma nella preparazione della Costituzione il governo non ha alcuna ingerenza: il governo può esercitare per delega il potere legislativo ordinario, ma, nel campo del potere costituente, non può avere alcuna iniziativa neanche preparatoria. Quando l'assemblea discuterà pubblicamente la nuova Costituzione, i banchi del governo dovranno essere vuoti; estraneo del pari deve rimanere il governo alla formulazione del progetto, se si vuole che questo scaturisca interamente dalla libera determinazione dell'assemblea sovrana» (P. Calamandrei, *Come nasce la nuova Costituzione*, ed. or. 1947, ripubblicato in «www.constituzionalismo.it», n. 3, 2015, pp. 5 ss.).
- <sup>26</sup> Cfr., fra gli altri, A. Morrone, *Oltre il parlamentarismo, un premierato costituzionale*, in «Quaderni costituzionali», n. 3, 2024, pp. 695 ss. e G. Di Cosimo, *A cosa serve il premierato*, in «www.diariodidirittopubblico.it», 14 luglio 2024.
- <sup>27</sup> G. Di Cosimo, *Riforma costituzionale dell'ordinamento giurisdizionale: procedura e obiettivo*, in «www.giustiziainsieme.it», 28 marzo 2025.
- <sup>28</sup> G. Rivosecchi, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in «www.nomos-leattualitaneldiritto.it», n. 3, 2020, p. 20.
- <sup>29</sup> C.F. Ferrajoli, *Come esautorare il parlamento. Un caso esemplare del declino di una democrazia rappresentativa*, in «Teoria politica», n. 10, 2020, pp. 177 ss.
- <sup>30</sup> M. Volpi, *La forma di governo parlamentare in Italia tra problemi di funzionamento e squilibrio tra poteri*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», n. 1, 2024, pp. 259 ss.
- <sup>31</sup> A. Ruggeri, *Separazione dei poteri e dinamiche della normazione*, in «www.giurcost.org», n. 1, 2024, pp. 382 ss.
- <sup>32</sup> A. Barbera, *La nuova legge elettorale e la «forma di governo» parlamentare*, in «Quaderni costituzionali», n. 3, 2015, p. 653; ciascuno dei due schieramenti temeva «il riemergere dell'«ombra del tiranno»», il tiranno socialcomunista da un lato, quello clericofascista dall'altro»; Id., *L'Italia ha davvero una forma di governo parlamentare?* cit., pp. 257 ss.; M. Rubechi, *La forma di governo dell'Italia repubblicana. Genesi, caratteristiche e profili evolutivi di un nodo mai risolto*, in F. Cortese, C. Caruso e S. Rossi (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, Milano, FrancoAngeli, 2018, p. 188; G. D'Amico e D. Tega, *La Costituzione italiana e la separazione dei poteri: le scelte dell'Assemblea costituente tra modelli storici e contesto politico*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 1, 2023, pp. 106 ss.
- <sup>33</sup> P. Ridola, *L'esperienza costituente come problema storiografico: bilancio di un cinquantennio*, in «Quaderni costituzionali», n. 2, 1998, p. 261.
- <sup>34</sup> V. Lippolis, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2009, p. 116.
- <sup>35</sup> G. Silvestri, voce *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, in M. Cartabia e M. Ruotolo (a cura di), *Potere e costituzione. I tematici*, V. «Enciclopedia del diritto», Milano, 2023, p. 1140.
- <sup>36</sup> Fra gli altri cfr. G. Di Cosimo, *La debolezza del Parlamento, in «Diritto costituzionale. Rivista Quadrimestrale»*, n. 3, 2022, pp. 5 ss.; A. Lucarelli, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in «www.rivistaaic.it», n. 4, 2023, p. 302.
- <sup>37</sup> G. Di Cosimo (a cura di), *Il governo forte*, Macerata, eum, 2010.
- <sup>38</sup> G. Repetto, *Dalla funzione alla struttura. Le trasformazioni del Governo*, in «Diritto Costituzionale.

- Rivista Quadrimestrale», n. 1, 2024, p. 9; I. Ruggiu, *Mutamenti della forma di governo e integrazione europea. Gli influssi sulle istituzioni e sul formante patriarcale*, in «www.rivistaaic.it», n. 1, 2024, p. 336; F. Salmoni, *Indirizzo politico economico e forma di governo*, in «www.rivistaaic.it», n. 1, 2024, p. 94; S. Filippi, *La funzione di governo nella "gran tempesta" del XXI secolo*, in «Politica & Società», n. 2, 2025, p. 202.
- <sup>39</sup> M. Luciani, *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee*, in «Teoria politica», n. 5, 2015, pp. 13 ss.
- <sup>40</sup> Oltretutto, la debolezza del Parlamento comporta ricadute negative anche sul progetto di integrazione europeo (L. Cappuccio, *Forma di governo italiana e integrazione europea: il progressivo rafforzamento del Governo*, in «Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online», n. 1, 2020, p. 14).
- <sup>41</sup> G. Di Cosimo, *Il "limite naturale" delle riforme istituzionali*, in «osservatoriosullefonti.it», n. 3, 2024, pp. 161 ss.
- <sup>42</sup> S. Cassese, *Il governo legislatore*, in «Giornale di diritto amministrativo», n. 5, 2021, p. 558.
- <sup>43</sup> La Corte costituzionale ha osservato che «la flessibilità delle disposizioni costituzionali sulla forma di governo, modellate sullo schema delle "norme a fattispecie aperta", non esclude l'operatività di principi normativi e di regole giuridiche indisponibili da parte della maggioranza, a garanzia della opzione costituzionale per la democrazia parlamentare e della tutela delle minoranze politiche» (sent. 146/2024).
- <sup>44</sup> N. Lupo, *Il ruolo normativo del Governo*, in «il Filangieri. Quaderno 2010. Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide», 2010, p. 110.
- <sup>45</sup> G. Tarli Barbieri, *Fonti del diritto e riforme istituzionali*, in «il Mulino», n. 3, 2024, p. 92.
- <sup>46</sup> Da ultimo v. A.A. Galli, *Dal taglio dei parlamentari alla riforma del premierato. Il Senato delle Regioni quale argine alla verticalizzazione decisionale per rivitalizzare la democrazia rappresentativa*, in S. Barbareschi, M. Ladu e A. Lauro (a cura di), *In nome di quale democrazia? Come ridefinire la struttura costituzionale del potere in Italia e in Europa*, in «www.giurcost.org», fasc. spec. n. 1, 2025, Genova, Consulta OnLine, agosto 2025, pp. 69 ss.
- <sup>47</sup> V. Lippolis, *Il rapporto Parlamento-Governo nel tempo della pandemia*, in «www.rivistaaic.it», n. 1, 2021, p. 277. Di recente cfr. D. Scopelliti, *Il controllo parlamentare sui presupposti di straordinaria necessità ed urgenza dei decreti-legge: note minime su recenti tendenze della forma di governo*, in «www.rivistaaic.it», n. 1, 2025, p. 169.
- <sup>48</sup> A. D'Andrea, *Il Parlamento e il Governo: le ragioni del rispettivo disallineamento costituzionale (sempre reversibile)*, in «Diritto costituzionale. Rivista Quadrimestrale», n. 3, 2022, p. 32. Recenti segnali su questo fronte sono giunti dalle sentenze sull'autonomia differenziata (sent. 192/2024) e sulla decretazione d'urgenza (sent. 146/2024).
- <sup>49</sup> E. Cheli, *Una riforma che rafforzi il Parlamento*, in «il Mulino», n. 3, 2024, pp. 25 ss. Sulla necessità di intervenire sul sistema dei partiti insiste di recente M. Luciani, *L'evoluzione della democrazia costituzionale italiana*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2024, pp. 233 ss.
- <sup>50</sup> G. Itzcovich, *Mitologie della governabilità. Storia e critica di un concetto*, in «Ragion pratica», n. 1, 2016, p. 9 ss.; M. Betzu, *Il premierato e la trasfigurazione della fiducia parlamentare*, in «www.rivistaaic.it», n. 1, 2025, pp. 285 ss.; L. Dell'Atti, *Governabilità e principio rappresentativo. Dalla recente giurisprudenza sulla decretazione d'urgenza al dibattito sul cd. premierato elettivo*, in «federalismi.it», n. 29, 2024, pp. 23 ss.
- <sup>51</sup> La stabilità del governo «costituisce senz'altro un obiettivo costituzionalmente legittimo», ma non può legittimare «un'illimitata compressione della rappresentatività dell'Assemblea parlamentare» (Corte cost., sent. 1/2014).
- <sup>52</sup> A. Apostoli, *Scegliere il capo: fra attese messianiche e delusioni democratiche*, in G. Azzariti, M. Della Morte (a cura di), *Il Führerprinzip. La scelta del capo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, pp. 47 ss.
- <sup>53</sup> S. Gambino, *Democrazia di investitura o democrazia parlamentare? Interrogativi e dubbi su revisione costituzionale e democrazia maggioritaria*, in «Revista de Estudios Jurídicos», n. 16, 2016, p. 1 ss.; E. Balboni, *Rifrazioni pre-moderne sull'investitura demo-popolare*, in «Quaderni costituzionali», n. 3, 2024, pp. 701 ss.
- <sup>54</sup> G. Fontana, *Populismo e questione istituzionale*, in «Democrazia e diritto», n. 2, 2023, pp. 29 ss.
- <sup>55</sup> È una favola per il popolo l'idea che praticare una politica decisionista sia più facile in un sistema nel quale il Capo dell'Esecutivo è il frutto di un'elezione popolare diretta, distinta da quella volta a formare il Parlamento» (A. Baldassarre, *Audizione presso la I Commissione Affari Costituzionali del Senato sui disegni di legge nn. 935 e 830 del 9 gennaio 2024. Sintesi*, in «www.nomos-leattualitaneldiritto», n. 2, 2024, p. 3).
- <sup>56</sup> G. Brunelli, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in «www.rivistaaic.it», n. 1, 2021, p. 398.
- <sup>57</sup> A. D'Andrea, *Separazione dei poteri ed evoluzione della forma di governo italiana*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 3, 2024, p. 1182.
- <sup>58</sup> G. Zaccaria, *Indipendenza della magistratura, equilibrio e reciprocità tra i poteri*, in «Teoria e Critica della Regolazione Sociale», numero spec., 2024, p. 208. Sul ridimensionamento del controllo giurisdizionale causato dalle attuali politiche populiste in materia penale cfr. R. Bartoli, *Sulle recenti riforme in ambito penale tra populismo, garantismo e costituzio-*

- nalismo, in «Jus», n. 1, 2024, p. 68. Per un quadro degli attacchi politici all'indipendenza delle corti costituzionali in nome della sovranità popolare cfr. S. Ragone, *Giurisdizioni costituzionali e politica: tendenze e crisi recenti nel diritto comparato*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2025, pp. 11 ss. Sulla mancata collaborazione del governo italiano con la Corte penale internazionale cfr. L. Poltronieri Rossetti, *L'Italia e l'obbligo di cooperazione con la Corte penale internazionale: riflessioni attorno al caso Almasri*, in «www.osservatorioaic.it», n. 4, 2025, pp. 14 ss.; M. Cianiello, C. Meloni, *Caso Almasri: una discutibile interpretazione della legge di cooperazione dell'Italia con la CPI ha portato alla scarcerazione del primo ricercato arrestato sul suolo europeo nell'ambito delle indagini in Libia*, in «Sistema penale», n. 1, 2025, pp. 179 ss. Sulla retorica del governo "eletto dal popolo" v. A. Criscitiello, *Verso un Governo plebiscitario? Il governo Meloni e le sfide della premiership italiana*, in «Paradoxa», n. 4, 2024, pp. 58 ss.
- <sup>59</sup> «Si può dire che un paese nel quale è fragile il senso dell'unità, e in cui i meccanismi della libertà non sono radicati nella vita civile, in istituzioni di garanzia, nel quale non si sono storicamente formati un *idem sentire*, un patriottismo costituzionale condiviso, ha minori antidoti all'avvento del tiranno, al quale dunque alternativamente tende ad affidarsi o ad opporsi» (Romanelli, *L'Italia e la sua Costituzione. Una storia cit.*, p. 237). Sul ruolo degli organi di garanzia cfr. G. Di Cosimo, *Difendere il Parlamento, dal fascismo alla Repubblica*, in «www.rivistaaic.it», n. 1, 2022, pp. 78 ss.
- <sup>60</sup> Sull'involuzione del modello americano connotato dal progressivo accentramento di potere nelle mani del presidente cfr. B. Sullivan, *Trump Redux: Part II*, in «Quaderni costituzionali», n. 2, 2025, pp. 427 ss.; M. Bassini, *Executive orders e ruolo presidenziale: la sfida di Trump alla separazione dei poteri*, in «www.osservatorioisullefonti.it», n. 2, 2025, pp. 9 ss.; A. Baraggia, D. Camoni, *Gli Executive Orders nella seconda Presidenza Trump: verso un nuovo equilibrio nella separazione dei poteri?*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», n. 2, 2025, p. 241 ss.; A. Baraggia, *La Presidenza Trump II: verso una mutazione del sistema costituzionale americano? Spunti di riflessione a partire dai più recenti avvenimenti*, in «federalismi.it», n. 18, 2025, pp. iv ss.; G. Di Cosimo, *La democrazia in America al tempo di Trump II*, in «www.diariodidirittopubblico.it», 23 novembre 2025; T. Bonazzi, *La svolta all'indietro di Trump*, in «www.rivistailmlino.it», 4 marzo 2025; F. Felice, *Gli Stati Uniti diventeranno fascisti?*, in «www.ilpensierostorico.com», 5 gennaio 2026. A sua volta il modello francese è connotato da un processo di accentuata presidenzializzazione (M. Volpi, *Forma di governo semipresidenziale e V Repubblica francese. Evoluzioni dottrinali e fattuali*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», fasc. spec., nov. 2024, pp. 153 ss.), e dalla marginalizzazione del parlamento (P. Piciacchia, *Semipresidenzialismo francese e ruolo del Parlamento: dai tentativi di rivalutazione dell'istituzione parlamentare alle più recenti sfide nel contesto di trasformazione del sistema dei partiti*, in «www.dpeonline.it», n. 1, 2023, pp. 971 ss.). Sulle «attuali turbolenze costituzionali della Francia» cfr. A. Le Divellec, A. Lauro, *Il "presidenzialismo" francese in crisi*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 2, 2025, pp. 649 ss. Sulla minore attrattiva che il modello transalpino esercita attualmente nel dibattito italiano sulle riforme istituzionali cfr. A. Lauro, *Quando cade un mito: il fascino perduto della V Repubblica francese*, in A. Carminati, M. Frau, M. Ladu, A. Lauro (a cura di), *Governare le democrazie nella trasformazione dei sistemi politici*, Cacucci, Bari, 2025, pp. 63 ss.







# Primo piano: Coluccio Salutati *Il tiranno*

Introduzione, traduzione, commento e cura di Diego Quaglioni, Testo latino a fronte

Napoli, La scuola di Pitagora editrice, 2025, pp. 152, Euro 17,00, ISBN 9791256130528

ANGELA DE BENEDICTIS

Al problema ‘tirannide’ nel pensiero giuridico-politico-teologico medievale e della prima età moderna Diego Quaglioni ha dedicato approfonditi studi ormai da quasi cinquanta anni. Se non erro, il primo data al 1977, sul trattato *De Tyrannia* di Bartolo da Sassoferrato<sup>1</sup>, poi seguito da un trattato di Baldo degli Ubaldi sullo stesso tema (1980)<sup>2</sup>, quindi nel *Repertorium* di Pietro Dal Monte (1981)<sup>3</sup>, e in Alberico da Rosate (1983)<sup>4</sup>.

Tutti questi saggi prima ancora, e in qualche modo in preparazione, della ormai ‘classica’ e irrinunciabile edizione critica dei tre trattati bartoliani pubblicati nel 1983:

*De Guelphis et Gebellinis, De regimine civitatis, De tyrannide*<sup>5</sup>.

Nel presentare la edizione, a cura dello stesso Quaglioni, de *Il tiranno* di Coluccio Salutati<sup>6</sup>, è opportuno ricordare, ancora, il forte impegno dello stesso curatore per le traduzioni in italiano di trattati tardo medievali, da una parte<sup>7</sup>; nonché, dall’altra, suoi precedenti saggi su Coluccio Salutati<sup>8</sup>.

Ciò premesso, si può entrare ora nella struttura del libro. L’introduzione, la nota al testo, l’avvertenza e la bibliografia, occupano le pp. 7-42; il trattato di Salutati (testo latino e testo italiano, con note di commento critico) si trova alle pp. 44-149.

Discutendo in modo esauriente la ricca bibliografia su Salutati e sulla letteratura umanistica e politica in tema, da Emerton, a Baron, a Sasso, a Fubini, Quaglioni chiarisce ai lettori in che cosa consista la problematicità del trattato, basandosi anche sull’epistolario di Salutati. Leggiamo direttamente:

Salutati [...] nell’accingersi in tarda età ad affrontare *ex professo* un soggetto politicamente così pericoloso, ha prudentemente disposto nel suo scrittoio, insieme al vasto complesso delle autorità storico-letterarie del suo mondo di umanista, la migliore letteratura giuridica del suo tempo: bisogna riconoscere, con l’illuminato giudizio di Mario Attilio Levi, che il *libellus* del cancelliere fiorentino costituisce “una delle più mature e complesse affermazioni di un pen-

siero politico che ha trovato i suoi fondamenti in una lunga preparazione dottrinale, ben lungi dall'essere una elaborazione retorica su scolastiche impostazioni di temi".

Salutati ha rimeditato la tradizione giuridica, nutrendosene senza tuttavia lasciarsi impigliare in una astratta casistica, ma rifondendo un'imprescindibile tradizione normativa e un'altrettanto basilare concettualizzazione di diritto comune pubblico fino a dare al suo trattato un significato più propriamente politico (p. 18). [...]

Diritto e storia, in tal modo, formano le maglie di un unico ordito (i "fatti", i *rerum effectus*, sono appunto i *verissimi testes*, le prove testimoniali che sorreggono un giudizio che è politico perché nasce dal diritto – da un ordine che sovrasta ogni normatività contingente – e dalla storia, che di quell'ordine è rivelatrice e testimone) (p. 19).

Vediamo, ora, come Salutati affronta il problema della tirannide nei cinque capitoli del trattato.

Nel primo capitolo (riporto solo la traduzione italiana, in cui Quagliioni adatta la edizione di Francesco Ercole del 1914 allo specifico linguaggio giuridico che intende evidenziare, *Che cosa sia il tiranno e di dove derivi il suo nome*, pp. 55-65), è immediatamente evidente l'influenza del trattato di Bartolo riguardo la questione della tirannide *ex defectu titoli* e *ex parte exercitii*:

E per trattare prima di tutto delle specie di tiranno che egli pone, si può dire in una prima distinzione che due sono le forme di tiranno, uno cioè per disposizione e l'altro in atto. Quello a cui manca il potere, infatti, ma che per occulta malvagità esercita la tirannide per inclinazione, ha in sé la disposizione ma non l'atto (p. 61).

Il problema ha ovviamente a che fare con quello delle forme di governo:

C'è infatti una forma di reggimento regale, una forma di reggimento politico e una di reggimento dispotico. O uno, infatti, governa secondo la regola della sua prudenza e secondo l'arbitrio della sua libera volontà, senza legge o limitazione di qualsiasi legge o persona, a beneficio dei soggetti, allora questo è un dominio regale; o con autorità limitata dalle leggi, che non possono essere trasgredite, e questo reggimento è chiamato politico; o con quella ragione potestativa, con la quale uno sovrintende tanto ai servi quanto agli armenti, con cui si ricerca la conservazione del possesso e l'utilità del possidente, e quel genere di governo è chiamato propriamente dispotico dai Greci: e questo in ragione delle sue finalità appartiene all'economia. [7]. Chi, dunque, in ognuna di queste forme esercita il potere con superbia si trasforma in tiranno, se si vogliono ben considerare le parole di Gregorio che ho sopra annotato. Indica infatti chi in primo luogo corrompe il dominio regale con la superbia per il potere dell'alta carica a lui accordata nell'Impero; lo chiama politico quando ciò accade in una provincia o in una città; e dispotico poi quando aggiunge nella propria casa (p. 63).

In conclusione del primo capitolo Salutati afferma

che il tiranno è colui che invade il potere senza avere un giusto titolo di governo, e che è tiranno chi governa con superbia o commette ingiustizia e non osserva le leggi e gli ordinamenti: così come, per contro, il legittimo principe è colui al quale il principato è stato conferito di diritto, che amministra la giustizia e osserva le leggi (p. 65).

Con il secondo capitolo Salutati inizia ad affrontare il problema del tirannicidio, che occupa in vario modo anche gli altri capitoli successivi: Capitolo

II. *Se sia lecito uccidere il tiranno*, pp. 67-97).

Dove Salutati scrive

E per cominciare dagli invasori, chi negherà che il popolo intiero, sia la maggior parte dei cittadini o anche una qualunque porzione degli abitanti, per quanto minima, o, per parlare ancora più chiaramente, che un singolo e unico cittadino possa resistere chi invade ingiustamente la libertà del popolo o del principato? (p. 67)

la nota di Quagliioni sotto-linea come qui si tratti di

un ulteriore richiamo al principio di diritto naturale della legittima difesa, espresso mediante la citazione pressoché letterale del frammento ulpiano nel titolo *De vi et vi armata* del Digesto di Giustiniano (D. 43, 16, 1, 27): «Vim vi repellere licere Cassius scribit idque ius natura comparatur: apparet autem, inquit, ex eo arma armis repellere licere» («Cassio scrive esser lecito respingere la violenza con la violenza e ciò è confermato dal diritto naturale, per il quale è evidente che è lecito respingere le armi con le armi»). (pp. 66-67).

Per quanto tale principio sia riconosciuto da Salutati in più punti dello stesso capitolo, la sua conclusione è che

Sebbene un tiranno sia una delle piaghe maggiori che possano insorgere nel corpo di un popolo o di una comunità politica, tuttavia né a uno né a molti deve essere consentito perturbare di propria iniziativa, al di fuori dell'autorità del principe o del popolo, l'ordinamento, sia esso istituito legittimamente o secondo il volere del popolo, o che l'obbedienza o il consenso tacito o espresso della città abbiano instaurato. È infatti atto di presunzione, anzi di superbia, quello di insorgere contro chi ha il potere mentre tutti gli altri tollerano, si tratti pure di Nerone, di Ezzelino, di Falaride o di Busiride (p. 95).

## De Benedictis

Il che introduce le argomentazioni principali del III e del IV capitolo, nel confronto costante con la posizione di Cicerone sull'assassinio/tirannicidio di Giulio Cesare (Capitolo III. *Del principato di Cesare e se egli possa e debba essere ragionevolmente annoverato fra i tiranni*; Capitolo IV. *Se Giulio Cesare sia stato giustamente ucciso*, pp. 99-135).

Si può andare direttamente al capitolo IV.

A me però, qualunque cosa la rabbia della susseguente discordia civile urla per bocca di Cicerone o di altri, esaminato lo svolgersi e l'esito degli avvenimenti, pare senza alcun dubbio che Cesare si sia a tal punto conquistato i suoi con i benefici, i nemici con la clemenza e tutti quanti con la prudenza e la grandezza d'animo, che la sua uccisione a ben pochi sia stata gradita. Stimo che sia piaciuta a tutti quelli del partito contrario, non per odio verso Cesare, ma piuttosto per la speranza di recuperare quella condizione e quegli onori, di cui non avrebbero mai potuto godere in grado uguale ai vincitori sotto il suo principato (p. 121).

### E ancora

Voglio discutere un momento con te in punto di ragione, mio Cicerone, su questo argomento, se permetti. Hai visto l'intero corpo della repubblica romana diviso in due parti, combattendo non solo con armi civili ma anche con quelle fraterne e consanguinee, o, per usare un termine più consueto, peggiori delle civili (p. 125).

Ricordando a Cicerone ciò che lui stesso aveva detto di Cesare:

Ogni giorno cresceva il bene pubblico, e già le dignità e gli onori dei vinti andavano eguagliandosi a quelli dei vincitori. Non ti ricordi, Cicerone, quello che tu stesso dicesti? «Tu sei l'unico, C. Cesare, cui spetti di risolvere tutto quanto tu avverti giacere

a terra completamente abbattuto per l'impeto stesso della guerra, com'era inevitabile: rimettere ordine nei giuochi (p. 125).

### Concludendo, sul punto:

che quegli uccisori di Cesare non uccisero un tiranno, ma il padre della patria e il più clemente e legittimo principe del mondo, e commisero contro la repubblica un delitto tanto più grave, quanto più grave e detestabile può essere eccitare il furore e la rabbia della guerra civile nella pace della cosa pubblica (p. 133).

Il quinto e ultimo capitolo (Capitolo V. *Che Dante ha giustamente posto Bruto e Cassio nel profondo dell'inferno come singolarissimi traditori*, pp. 137-149) è una serrata argomentazione della giustezza della posizione di Dante.

Poiché dunque Cesare, com'è stato provato chiarissimamente, non fu un tiranno a causa del titolo, giacché la patria per gratitudine e non per costrizione lo scelse come proprio principe, e non lo fu nemmeno per la superbia, giacché egli governava con umanità e clemenza, è chiaro che fu ucciso nel modo più scellerato. Per cui Dante nostro, descrivendo la vita spirituale, per il fatto che il tradimento, che mai si insinua senza una violazione della fede, è il peccato più grave di tutti, pose i traditori congelati nel ghiaccio nel più profondo dell'inferno, dove al centro di tutto il mondo collocò Lucifero tricipite, rappresentando quelle tre teste in questo modo: quella di mezzo di colore rosso, nerissima invece la sinistra, e la destra poi tra il bianco e il giallo, che è il colore del pallore (p. 137).

Bruto e Cassio furono uomini scelleratissimi:

Chi può dunque rimproverare Dante, se ha precipitato nel profondo dell'inferno e ha condannato all'estremo supplizio quegli uomini scelleratissimi, che con una così grave

immoralità hanno peccato, uccidendo proditoriamente Cesare, padre della patria, mentre governava con tanta clemenza, a cui il senato e il popolo romano avevano conferito il potere per la massima necessità di porre fine ai mali e di estinguere le guerre civili? Del resto, è ragionevole che là dove nell'ordine dato al suo poema è relegata la prima creatura diabolica (p. 143).

All'interno della ricca parte introduttiva al trattato di Salutati, Quaglionni osserva che anche a distanza

di più di un secolo dalla composizione del trattato, il tirannicidio appartiene più che mai ai miti del pieno Rinascimento fiorentino, con Pietro Paolo Boscoli, con Lorenzino de' Medici e la sua *Apologia* [1537] La celebre autodifesa del "Bruto toscano", letta in controluce, al di là delle semplicistiche affermazioni circa l'assoluta liceità del tirannicidio («io concludo che e tiranni, in qualunque modo si amazzino e si spenghino, sien ben morti»), sembra conservare più di una traccia rispetto alla lunga tradizione giuridica e letteraria del tiranno e del tirannicidio (p. 24).

A questo proposito, si può notare che pure in età contemporanea, molto prossima ai nostri giorni, il problema appare di forte attualità nella letteratura e persino in trasposizioni teatrali e cinematografiche.

Si pensi alla messa in scena del *Giulio Cesare* di Shakespeare, da parte dei detenuti del carcere romano di Rebibbia, che è alla base del film dei fratelli Taviani, *Cesare deve morire* (2012). Sugli aspetti giuridici del dramma shakesperiano ha ben scritto, d'altra parte, Paola Pugliatti in un importante li-

bro sul problema della 'guerra giusta'<sup>9</sup>.

Un'ultima annotazione di diversa natura, a conferma, peraltro, della attualità del problema 'tirannide' per Salutati e negli anni del suo cancellierato. Quaglioni ha opportunamente sottolineato l'importanza delle lettere politiche del cancelliere. A queste

si potrebbero aggiungere parti delle "Consulte" e "Pratiche" della Repubblica Fiorentina nel Quattrocento, I, 1401, *Cancellierato di Coluccio Salutati*, edito a cura di un seminario guidato da Elio Conti, Pisa, Giardini editori, 1981.

Tutti validi motivi per leggere e meditare sul libro qui presentato, una ennesima

prova della acribia filologica di Diego Quaglioni nella sua veste di editore e curatore di testi di classici della politica. Una lettura da consigliare non solo agli studiosi, ma anche a chi, in questi giorni, protesta in tutto il mondo all'urlo di "No Kings", "No Tyrants".

<sup>1</sup> D. Quaglioni, *Intorno al testo del "Tractatus de tyrannia" di Bartolo da Sassoferrato*, in «Il Pensiero Politico», X, 1977, pp. 268-284.

<sup>2</sup> D. Quaglioni, *Un Tractatus de tyranno: il commento di Baldo degli Ubaldi (1327?-1400) alla lex Decernimus, C. De sacrosanctis ecclesiis (C. 1. 2. 16)*, in «Il Pensiero Politico», XIII, 1980, pp. 64-83. Ora in D. Quaglioni, *Scritti*, scelti e raccolti da L. Bianchin, G. Marchetto, C. Natalini, C. Zendri, Foligno, il Formichiere, 2022, T. I, pp. 19-38.

<sup>3</sup> D. Quaglioni, *Rex e tyrannus nel Repertorium di Pietro del Monte (c. 1453)*, in «Quaderni Catanesi di Studi Classici e Medievali», III, 1981, 6, pp. 425-448.

<sup>4</sup> D. Quaglioni, *Nembrot primus fuit tyrannus: tiranno e tirannide nel pensiero giuridico-politico del Trecento italiano: il commento a C. 1. 2. 16 di Alberico da Rosate (c. 1290-1360)*, in «Annali dell'Istituto Italiano per gli Studi Storici», VI, 1983, pp. 83-103.

<sup>5</sup> D. Quaglioni, *Politica e diritto nel Trecento italiano. Il "De tyranno" di Bartolo da Sassoferrato (1314-1357). Con l'edizione critica dei trattati "De Guelphis et Gebellinis", "De regimine civitatis" e "De tyranno"*, Firenze, Olschki, 1983.

<sup>6</sup> Coluccio Salutati, *Il tiranno*, Introduzione, traduzione, commento e cura di Diego Quaglioni, Testo latino a fronte, Napoli, La scuola di Pitagora editrice, 2025.

<sup>7</sup> Bartolo da Sassoferrato, *Trattati politici: sulla tirannide, sulle costituzioni politiche, sui partiti*, a cura di Dario Razzi; prefazione di Diego Quaglioni; traduzione di Attilio Turroni, Foligno: Il formichiere, 2019.

<sup>8</sup> Tra i quali, almeno, D. Quaglioni, *De tyranno: «a problematical book»*, in *Coluccio Salutati e l'invenzione dell'umanesimo*, a cura di Teresa De Robertis, Giuliano Tanturli, Stefano Zamponi, Firenze, Mandragora, 2008, pp. 165-167. D. Quaglioni, «*A problematical book*», *Il De tyranno di Coluccio Salutati*, in *Le radici umanistiche dell'Europa. Coluccio Salutati cancelliere e politico*. Atti del Convegno internazionale del Comitato nazionale delle celebrazioni del VI centenario della morte di Coluccio Salutati (Firenze-Prato, 9-12 dicembre 2008), a cura di Roberto Cardini e Paolo Viti, Firenze, Edizioni Polistampa, 2012, pp. 335-349 (ora in *Ora in Quaglioni, Scritti*, cit., T. II, pp. 1001-1015).

<sup>9</sup> P. Pugliatti, *Shakespeare and the Just War Tradition*, Farnham, Ashgate, 2010, pp. 145-146.

Primo piano:

Guillaume Grégoire

*La Constitution économique. Enquête sur les rapports entre économie, politique et droit*

Paris, Classiques Garnier, 2025, pp. 996, Euro 65, ISBN 9782406178736

FULVIA GIACHETTI

“Una ripulitura della situazione verbale”: questa l’espressione, presa in prestito da Paul Valéry, che secondo Guillaume Grégoire descrive al meglio l’operazione da lui svolta nel volume *La Constitution économique*, pubblicato nel 2025 dalla casa editrice parigina Classiques Garnier. In circa mille pagine, Grégoire scandaglia, analizza e indaga il campo semantico del concetto di costituzione economica non per individuarne un’invariante storica, al contrario per mostrare come la sua irriducibile polisemia rifletta, in modo affatto lineare, le molte prospettive che l’hanno teorizzata, contestata, rifiutata, riabilitata e attualizzata dagli

albori della modernità illuminista sino a oggi. Così facendo, Grégoire non conduce solo un’impresa teorica poderosa e importante per fare chiarezza su una categoria centrale delle scienze giuridiche e sociali, ma contribuisce anche a sottrarla all’ipoteca ordoliberalista a cui negli ultimi anni sembrava essere stata consegnata, così restituendone storicità e trasformabilità. Questo impegno genealogico denaturalizzante di chiara, ed esplicita, matrice foucaultiana – ma alimentato anche dalla metodologia dei concetti politici e sociali di Reinhart Koselleck e da un impianto epistemologico di tipo weberiano – è condotto nella prima

parte della ricerca, propedeutica alla seconda in cui Grégoire analizza le pratiche reali di costituzionalizzazione dell’economia nel diritto positivo di tre casi paradigmatici, ossia Francia, Germania e Belgio, di cui realizza una comparazione, per infine concentrarsi sull’Unione Europea. Mettendo in luce le prescrizioni in materia economica presenti nelle costituzioni di quei paesi, Grégoire mostra la presenza di pratiche di costituzionalizzazione dell’economia presenti a livello nazionale in Europa ben prima dell’integrazione europea – che ha poi modificato quelle pratiche, accentuandone la direzione ordoliberalista.

Come rilevato da Nicolas Thirion nella Prefazione al libro, la ricerca di Grégoire demitizza, così, il principio della 'neutralità della costituzione', mostrando di essa i contenuti e gli effetti economici e sociali. Il libro di Grégoire ha peraltro il merito, sostiene Thirion, di rompere gli steccati disciplinari fra la scienza giuridica e le altre discipline, riconoscendone l'intreccio sostanziale e la mutua influenza, pur senza rinunciare a uno studio rigoroso del diritto positivo. Rifiutando lo specialismo, senza per questo mai scadere nel generalismo, Grégoire conduce quindi un'analisi del diritto positivo di tipo intra, extra e meta-giuridico (p. 47).

Il punto di partenza cronologico della ricerca di Grégoire sono gli albori della modernità Illuminista, quando i processi di secolarizzazione investivano tanto il campo politico quanto quello economico-sociale-giuridico, fra loro strettamente legati. La problematica da cui nasce la teoria della costituzione economica riguarda infatti la possibilità di regolare un dominio, come quello economico, che si pensava si dovesse autoregolare secondo delle leggi naturali che, cionondimeno, occorreva istituzionalizzare affinché fosse garantito il loro rispetto nello stato civile. Essa è perciò del tutto interna al processo di secolarizzazione della trascendenza in cui si iscrive il giusnaturalismo,

di cui Grégoire mostra lo spessore pienamente economico, e non solo filosofico-giuridico, segnatamente nella riflessione fisiocratica nel Settecento. Costituzionalizzare l'economia significa, in questo contesto, sancire l'invulnerabilità di leggi naturali, la stessa invulnerabilità attribuita in precedenza alle leggi divine.

Il ragionamento sulla costituzionalizzazione dell'economia prosegue a seguito dell'ascesa della classe borghese nel corso dell'Ottocento, illustra Grégoire, ma è soprattutto nel Novecento che si pone al centro di dirimenti dibattiti non solo giuridici, ma politici, economici e sociali. In particolare nel periodo interbellico, porre il problema della costituzione economica significa principalmente affrontare la questione sociale, ossia la possibile ingovernabilità della società che in quel periodo si esprime sottoforma del conflitto di classe e dei movimenti sociali che irritano continuamente le società europee. Due sono le principali opzioni della costituzionalizzazione dell'economia che in questo contesto si affermano: incastonare l'economia nella società, integrando i soggetti che animano quel conflitto; oppure metterla al riparo da esso, sancendo al livello più alto della norma giuridica la depoliticizzazione dell'economia. La prima opzione riguarda, in modi certamente molto differenti, il

costituzionalismo economico antiliberal sovietico, fascista e quello socialdemocratico. Quest'ultimo è sviluppato in particolar modo nella Repubblica di Weimar da Hugo Sinzheimer, che costituisce il bersaglio polemico principale della riflessione ordoliberal, inerente alla seconda opzione.

Per gli ordoliberali pensare la costituzione economica risponde all'esigenza di escludere dalle decisioni in campo economico qualsiasi forma di volontà popolare, de-democratizzare l'economia, incoronando la ragione economico-scientifica dell'economia concorrenziale. In particolare per Franz Böhm e Walter Eucken si tratta di stabilire una decisione di tipo schmittiano sulla vita economica di un paese – senza però assumere il fondamento nichilistico del decisionismo di Carl Schmitt, bensì basando la decisione che pone la costituzione economica sulla verità della scienza economica, che dunque doveva riacquistare un ruolo normativo nella società, abbandonando l'*habitus* descrittivo, relativista e fatalista assunto invece dalla Scuola Storica tedesca.

Grégoire si sofferma in seguito sulle differenti varianti interne alla compagine neoliberale, evidenziando le discrasie fra il costruttivismo costituzionalista ordoliberal e il costituzionalismo evolutivo hayekiano, per il quale le leggi del mercato sono le più

razionali perché sono le uniche – selezionate dall'evoluzione spontanea degli artefatti istituzionali – che consentono una cooperazione senza coercizione. Non si tratta solo di distinzioni teoriche, perché hanno una ricaduta concreta sulla regolamentazione economica, politica e sociale, per esempio per quanto riguarda la legislazione antimonopolistica, rigida nell'ordoliberalismo più flessibile nella teoria hayekiana dell'ordine spontaneo (p. 327).

Addentrandosi nella galleria neoliberale, Grégoire ne analizza le diramazioni statunitensi della Prima e della Seconda Scuola di Chicago. Nell'ambito di quest'ultima viene elaborato il paradigma del "Law and Economics", inaugurato negli anni Sessanta da Ronald Coase e destinato a divenire egemonico negli USA dagli anni Ottanta, per il quale vi è un primato del diritto privato, il cui criterio deve essere quello dell'efficienza economica. Esso ristrutturava in senso efficientista la consuetudine costituzionale tipica della Common Law anglosassone. Diversamente, per i teorici della Prima Scuola di Chicago costituzionalizzare l'economia doveva significare stabilire a monte "A Positive Program for Laissez Faire", per dirla con il titolo di un importante articolo del 1934 di un suo illustre esponente, Henry Simons. A raccogliere questa eredità sarà

James Buchanan, teorico della Public Choice Theory della Scuola della Virginia, non senza innovarla con un'inedita prospettiva contrattualista sviluppata fra gli anni Sessanta e Ottanta. Di particolare rilievo è la sua idea di costituzionalizzare la concorrenza e la parità di bilancio, stabilendo rigidi limiti alle possibilità di tassazione da parte dello Stato. Grégoire spiega in che modo questo costituzionalismo economico contrattualista si impervi sulla modifica dell'argomento rawlsiano del velo di ignoranza, ossia il "velo di incertezza" (p. 367): premesso che gli individui sono agenti razionali posti in condizioni di incertezza nel mercato, ciò che ritengono razionale è di stabilire un accordo sulle regole procedurali in base alle quali possono aumentare la loro capacità di prevedere il futuro, per aumentare le possibilità di scegliere liberamente cosa fare in base ai loro piani personali. Affinché ciò accada lo Stato dovrà minimizzare il proprio intervento economico, costituzionalizzando le regole della libera concorrenza e della parità di bilancio.

Per Viktor Vanberg è sulla base dell'argomento contrattualista di Buchanan che è possibile trovare una sintesi fra il costruttivismo ordoliberale e l'evoluzionismo hayekiano, stabilendo una giustificazione della costituzione economica neoliberale che eviti le vena-

ture epistemiche del primo e quelle spontaneiste del secondo. Su queste fondamentali teoriche Vanberg teorizza un costituzionalismo economico che Grégoire considera una "grande sintesi" delle differenti visioni ordo-neoliberali (p. 506).

Il successo della costituzione economica ordo-neoliberale non si registra solo da prestazioni teoriche come quelle di Vanberg, ma anche dalla sua assunzione in altri campi disciplinari, come quello sociologico, sostiene Grégoire, che dedica una particolare attenzione al pensiero di Niklas Luhmann e Gunther Teubner. Per loro, la costituzione economica che depolitizza l'economia, dunque quella neoliberale, costituisce il collegamento fondamentale fra i sottosistemi all'interno di un funzionale sistema sociale, perché evita sovrapposizioni disfunzionali fra sottosistemi distinti, autonomi e autopoeitici, come quello della politica e dell'economia. È su questa base che Luhmann critica il welfare state ai tempi del New Deal, mentre Teubner giustifica il "costituzionalismo economico transnazionale" (p. 375) che tiene in piedi, negli anni Novanta, l'ordine giuridico del mercato globale neoliberale. Si tratta di due visioni che, nota Grégoire, in fondo delegittimano qualsiasi possibilità di critica dell'ordine neoliberale e così attribuiscono un credito

ulteriore al "There is no alternative" thatcheriano.

Eppure la critica non si è arrestata, sia a livello di contestazione politica che di elaborazione teorica. Proprio quest'ultima ha infatti messo in luce gli esiti illiberali e autoritari della costituzione economica neoliberale, in particolare recuperando il dibattito weimariano fra Herman Heller, Carl Schmitt e gli ordoliberali dopo la crisi globale del 2007-8 e quella europea del 2009-2011, scrive Grégoire (p. 386). Se oggi si parla di "costituzione economica" facendo riferimento quasi esclusivamente alla sua declinazione neoliberale si deve in fondo anche alla critica che ne ha fatto un oggetto teorico e un bersaglio polemico. Al contempo, Grégoire illustra anche i tentativi di sviluppare un uso alternativo e critico del diritto in senso anti-neoliberale, fra cui la creazione del network internazionale "Law and Political Economy" e recenti tentativi di riabilitare il costituzionalismo materiale di Costantino Mortati (p. 425).

Se le elaborazioni teoriche della costituzione economica ne mostrano l'irriducibile polisemia, che dipende da una complessa genealogia, le loro attualizzazioni non devono essere scambiate, sostiene Grégoire, per delle lineari traduzioni di quegli apparati teorici nella realtà. In questa prospettiva, nella seconda

parte del suo libro Grégoire adotta il metodo sociologico del "referenziale" per isolare una componente neoliberale nelle costituzioni nazionali Francia, Germania e Belgio e per analizzare il discorso giuridico europeo.

Un'unica domanda di ricerca che segue due direttrici principali, dunque, struttura il libro di Grégoire: comprendere il problema della costituzione economica, ossia ottenere una verità scientifica su di essa – guidato dall'idea di Weber secondo cui la neutralità assiologica con cui si cerca l'oggettività si può raggiungere soltanto asintoticamente (p. 43) – indagandone la storia dei concetti a partire dai contesti teorici, politici e polemici in cui essi sono formulati e discussi, nella prima parte; e analizzandone la storia degli effetti nel campo del diritto positivo, mai astratto dagli altri campi epistemici con cui è intrecciato, con particolare attenzione all'Europa, nella seconda. Il volume fornisce così una accuratissima e notevole ricostruzione e indagine sul problema della costituzione economica, al punto che non sarà sorprendente se dovesse affermarsi come uno dei testi scientifici di riferimento riguardo a tale questione.

Nel libro è infine possibile rilevare un'attenzione persistente alle teorie ordoliberali della costituzione economica e al loro successo,

la cui storicizzazione e analisi fa sì che *La Constitution économique* contribuisca non solo a una maggiore comprensione di quei temi, ma anche a una critica del presente.

# Primo piano:

## Luigi Lacchè (a cura di)

### *Paolo Grossi, Mario Sbriccoli, Carteggio (1962-2004)*

Milano, Giuffrè, 2025, pp. 362, Euro 51,00, ISBN 9788828874607

VINCENZO OMAGGIO

In esergo al suo volume *Nobiltà del diritto (Profili di giuristi. II)* Giuffrè Editore, 2014) Paolo Grossi riprende un passo del Talmud babilonese e scrive: «Molto ho imparato dai miei Maestri, dai miei compagni più che dai miei Maestri; dai miei discepoli più che da ogni altro». Nel libro-intervista *Incontro con Paolo Grossi* (a cura di I. Belloni e E. Ripepe, Pisa University Press, 2007, p. 17) pubblicato dagli amici dell'Università di Pisa scriveva: «È stato detto che Paolo Grossi è un grande studioso. Assolutamente non lo sono [...]. Credo di aver avuto due meriti nella mia vita: di aver organizzato sul piano culturale, e con dei frutti rilevanti, il *Centro Studi*

*per la storia del pensiero giuridico moderno* e i *Quaderni fiorentini*; e di aver avuto la fortuna, più che il merito, di aver allevato dei discepoli che, oggi, mi sono colleghi e maestri, e mi sopravanzano di parecchio per talento originario e per cultura. Questi colleghi hanno creato la 'grandezza' del professor Grossi, che è grandezza riflessa, assolutamente riflessa». Al compimento del suo settantesimo compleanno rifiutando qualunque onoranza, che considerava alla stregua di onoranze funebri, disse ai suoi allievi: «Gli studi in onore io li ho già avuti [...] Perché voi siete il mio onore accademico, voi siete lo strumento per il quale un mediocre come

me sarà ricordato anche dopo morto» (*Carteggio*, p. 347). Ciò detto e ricordato, si capisce quanto la sua Scuola, la cerchia degli allievi, fosse importante per Grossi. L'aveva fondata su alcuni fondamentali presupposti: in primo luogo il rispetto delle vocazioni personali di ciascuno; nei giovani cercava il talento, l'intelligenza critica e una vocazione personale che andava rispettata fino in fondo. Paolo Grossi non cercava imitatori e difatti non ne ha mai avuti. Ha formato una comunità di studiosi, ma non un blocco monolitico, niente che potesse somigliare a una caserma militare o a un seminario ecclesiastico. L'imitazione del Maestro, soprattutto

quella servile, diceva, dovrebbe essere bandita dall'università. Semmai si era messo lui sulle orme dei suoi allievi, seguendoli nelle loro ricerche: si era messo a studiare con loro, a studiare la penalistica con Mario Sbriccoli, la giuspubblicistica tedesca dell'Ottocento con Maurizio Fioravanti, la scienza amministrativistica con Bernardo Sordi.

Non occorre sottolineare che una scuola è una comunità che presenta una linea culturale fondativa in cui possa riconoscersi, non basta avere molti allievi, se è una pluralità eterogenea, legata solo dal raggruppamento disciplinare. I suoi allievi si riconoscevano in una direttrice fondamentale, che può definirsi come il rifiuto dell'ateoreticità della storia giuridica, cioè il rifiuto della storia giuridica come erudizione, come raccolta di dati, come culto del particolarismo, in nome dell'integrazione tra storiografia e sapere giuridico. Alla base di tutto questo c'è un'idea del diritto inteso come esperienza, come storia e come "pensiero", come discorso teorico. Questi i caposaldi, le convinzioni teoriche, la filosofia del diritto della scuola grossiana.

Ecco appunto, è lecito parlare di una filosofia del diritto professata da Grossi e dalla sua Scuola? Difficile rispondere, bisogna intendersi. Come è noto, Paolo soleva dire di non avere talento filosofico. E ha

sempre ribadito di non avere questa vocazione speculativa, anche in tarda età quando talvolta si manifestano queste conversioni filosofiche. E se qualche volta si era occupato di problemi metodologici elementari lo aveva fatto perché spinto dalla necessità. La necessità di ricordare in primo luogo che il diritto era una scienza impura, (notazione ovviamente polemica) intrinsecamente contaminata con la storia, la quale è composta di fatti. Di qui la fattualità del diritto. Ma sotto questo strato di fatti, aggiungeva, ce n'è ancora un altro, quello dei valori. Di questa complessità il giurista non dovrebbe mai dimenticarsi. Lo storico del diritto perciò al pari del filosofo ha la cura d'anime, lui diceva, rappresenta la coscienza critica del giurista, sta lì a ricordargli, ad esempio, che oltre il punto c'è la linea, che ogni ordinamento è un'esperienza storica, gli ordinamenti passati come quelli presenti e anche quelli futuri. Il diritto vigente che andiamo a studiare è solo un punto di una lunga linea storica.

La riflessione di Grossi e della sua Scuola ha sempre suscitato l'interesse dei filosofi del diritto, o almeno di una parte di questi, come opera di filosofia del diritto, se non come opera di filosofi del diritto (E. Rippepe, *Su Paolo Grossi filosofo del diritto*, in «Rivista di filosofia del diritto», 1/2016, pp. 7-22). Ammesso che que-

sta distinzione abbia senso e non sia oziosa, dal momento che ci sono opere di filosofi del diritto che non hanno niente a che vedere con la filosofia del diritto, così come ci sono importanti opere di filosofia del diritto provenienti da non filosofi del diritto, i quali non lo diventano per questo automaticamente. Quindi, anche se non programmaticamente esposto, anzi elegantemente dissimulato, grazie alla sua proverbiale maestria, Grossi con la sua Scuola ha svolto effettivamente il ruolo di coscienza critica, quella che i filosofi e gli storici devono sempre assicurare. E le sue posizioni non sono mai state avalutative, bensì animate da giudizi positivi e negativi, da apprezzamenti e da condanne, formulati senza reticenze. Né sono mancate le frequentazioni filosofiche in senso stretto, se è questo che si vuole sapere, a cominciare da Giuseppe Capograssi (Widar Cesarini Sforza, Pietro Piovani, Alessandro Giuliani, ma anche Emilio Betti).

Sicuramente il suo rapporto con Capograssi è molto rilevante, in qualche modo fondamentale. Di lui Grossi aveva ammirato la forza speculativa unita alla competenza giuridica, a quei tempi non infrequente, divenuta poi più infrequente, e quell'attitudine a guardare al diritto dal basso in alto, diversamente da molti filosofi, che solitamente lo guar-

dano dall'alto delle loro categorie filosofiche che tentano di applicare al dominio giuridico, facendo una sorta di filosofia *sul* diritto. Sul loro rapporto ha scritto di recente un bel lavoro Pietro Costa sui *Quaderni* intitolato *Il diritto come "esperienza giuridica": la filosofia di Capograssi nello specchio della storiografia grossiana*. E comincia in quegli anni sessanta a Macerata quando Antonio Villani, con il quale ha una frequentazione assidua e cordiale, gli fa leggere le prime edizioni delle opere di Capograssi, come racconta Costa. I due cardini della filosofia del diritto di Capograssi, la concezione del diritto come esperienza e la concezione della scienza giuridica come interiore all'esperienza, come parte di essa, saranno punti di riferimento importanti nella ricerca di Grossi. Nel profilo di Capograssi che egli disegna in *Nobiltà del diritto* osserva che «esperienza giuridica non è un sintagma innocuo» (cit., p. 299). Vuol dire che il diritto è connotato da un'intima carnalità, ma che non scompare assorbito nel magma della complessità esperienziale, conserva – al contrario – una sua autonomia. L'autonomia del giuridico nel sociale. L'esperienza giuridica è mediata, non è esperienza diretta come quella etica o economica e ha bisogno perciò della scienza. L'officina del giurista, di cui Paolo Grossi ha parlato tante volte, è il luogo in cui la materia

incandescente viene raffreddata, raffinata, cristallizzata e questo lavoro non è qualcosa di diverso dall'esperienza giuridica. L'implicazione reciproca di scienza, storia e teoria del diritto rappresentava il segreto del successo di Capograssi tra i giuristi in un'epoca in cui la scienza e la filosofia del diritto andavano separate, quando non contrapposte. Il diritto esprime i valori profondi della società, ma a un certo punto deve venire alla superficie per diventare ordinamento, deve tramutarsi in una forma. C'è un necessario formalismo del giurista. Tra le radici e la forma non c'è contraddizione.

Nell'Introduzione a *Ordo iuris. Storia e forme dell'esperienza giuridica* (Giuffrè, Milano 2003, pp. XII e ss), volume collettivo della Scuola, dedicato al maestro, si leggono gli elementi di un manifesto culturale e scientifico. E quali sono? Il diritto è una forma dell'esperienza; non è un insieme di regole predisposte da un legislatore onnipotente; è una dimensione interna all'interazione sociale; non è un involucro vuoto o inerte, ma una forma strutturale; nel dare forma all'esperienza (cioè nella positivizzazione) gli apparati dell'ordinamento non possono prescindere dal momento dell'interpretazione e dell'applicazione, dalle concettualizzazioni del sapere giuridico. Queste componenti sono le forze ordinanti del diritto che

nelle diverse epoche giocano un ruolo di diversa rilevanza, ma conservano la loro sinergia.

Intorno a questi nuclei si sono riuniti studiosi portatori di vocazioni che sono senza dubbio personali, ma che si realizzano veramente quando trovano i loro sodali, interlocutori in carne e ossa, dotati della stessa sensibilità. "Sono comuni le cose degli amici" è la massima che a Platone aveva lasciato il pitagorico Archita incisa sull'architrave della scuola di Taranto (*koinà gar ta ton philòn*). Il sapere è una ricchezza troppo preziosa per poterla coltivare da soli, va condivisa e trasmessa. L'amico, secondo la definizione aristotelica, è *hèteros autòs*, un altro sé stesso. Vorrei sottolineare che Paolo Grossi aveva una forte consapevolezza della dimensione istituzionale della Scuola. La Scuola è un'istituzione del sapere, come ha scritto Costa, cioè un luogo fisico, non un'entità disincarnata, è un'organizzazione, un complesso di regole e vincoli, tutte quelle cose che fanno un'istituzione universitaria. La Scuola è il veicolo per la trasmissione del sapere lungo le generazioni, il ponte lanciato tra le generazioni per assicurare un futuro durevole; l'istituzione che vive di vita propria, garantisce la permanenza nel tempo. Delle istituzioni universitarie Grossi conosceva molto bene pregi e difetti; con la sua sensibilità cattolica sa-

peva separare la Chiesa visibile da quella invisibile, che restano unite però finché siamo in questo mondo. E restano uniti anche i pregi e i difetti. Le sue creature, il Centro e la Rivista, le volle libere da qualunque ipoteca proprietaria a cominciare dalla sua, per cui interruppe a tempo debito la sua direzione, passando la mano ai più giovani affinché l'autonomia dall'istituzione garantisse la continuità del progetto.

Bene, tutte queste considerazioni possono spiegare l'importanza di questo volume, mirabilmente curato da Luigi Lacchè, ma non sarebbe giusto fermarsi a questi aspetti, perché al centro di questo *Carteggio* c'è anche dell'altro, c'è molto altro. C'è la storia di un'amicizia, quell'amicizia speciale che lega il maestro e l'allievo.

L'amicizia, la *philia*, vale più dell'oro del re di Persia, come dicevano gli antichi. L'amicizia fa spuntare le ali, ci fa volare sopra le nostre miserie e le nostre insicurezze. Sono comuni le cose degli amici, abbiamo detto. Gli amici sono coloro che si appartengono, gli amici si riconoscono, si scelgono e rimangono uniti da un legame ideale, invisibile. Perciò nell'amicizia c'è qualcosa dell'eterno, dell'infinito. Il rapporto paideutico tra maestro e allievo (il *didascalos* e il *mathetés*) è un'amicizia speciale, fatta di cura e di devozione; essere discepoli come essere

maestri è un'arte che implica la capacità di trasformarsi, di andare al di là di sé stessi nel rapporto paideutico. L'incontro con un maestro ti può cambiare la vita. Il maestro sa che insegnare vuol dire anche preparare il distacco, come accade con i figli; sa di dover rimanere solo e la separazione, che alla fine è inevitabile, è il più autentico atto di fedeltà socratica, potremmo dire, dell'allievo al maestro che gli ha insegnato a pensare con la propria testa. "Ora maestro e allievo possono separarsi", scrive Paolo (p. 254). È il 1975 e Mario è diventato professore, è diventato grande.

Nel *Carteggio* troviamo tutte queste cose: l'affetto e la cura reciproca, la devozione, la complicità, la condivisione dei momenti importanti e difficili, la leggerezza e l'ironia che contraddistinguevano entrambi. Innanzitutto ci sono i consigli del Maestro: di fronte a certe affermazioni troppo nette, troppo sicure contenute nei primi scritti di Sbriccoli, il Maestro raccomanda di *nuancer* (p. 128), come dicono i francesi. Al giovane allievo molto motivato ma ancora tumultuoso e disordinato nelle letture, il Maestro ricorda l'antico motto: *festina lente* (p. 153). Trovare difficoltà nella composizione del lavoro (era il primo libro di Sbriccoli, *L'interpretazione dello Statuto*) è un buon segno, gli scrive Paolo, «vuol dire che il lavoro verrà

costruito di buona calce, non sarà compilatorio, ma frutto della sua intelligenza» (p. 186). Gli raccomanda perciò di avere calma, pazienza, serenità. Al giovane lettore onnivoro il maestro dà anche un consiglio sarcastico, (con quel filo di cattiveria che sapeva dispensare ogni tanto quando voleva) quello di diventare un po' più ignorante, di non avere troppi interessi, se vorrà diventare un professore universitario, che è "quella persona che sa troppo su una cosa sola e nulla o troppo poco del resto" (p. 177). Paolo si preoccupa per lui costantemente. Nell'impegno politico di Mario Sbriccoli vedeva dei rischi sia per la libertà di giudizio dello studioso sia per gli eventuali contraccolpi accademici. Ma capisce presto che l'allievo ha la maturità e l'autonomia dello studioso di rango e Paolo a un certo punto gli scrive: «le ideologie ci dividono, la dimensione culturale ci unisce» (p. 288). Questo *dictum* di Grossi resta uno degli insegnamenti più importanti che ho trovato nel libro.

A tenerli uniti in questa dimensione culturale era la rilevanza che entrambi assegnavano allo sfondo materiale e sociale del pensiero giuridico, in cui la componente ideologica era parte integrante e costitutiva del fenomeno giuridico. Nell'estate del 1971 Grossi fa girare la *Pagina* introduttiva del primo numero dei Quaderni, contenente i punti es-

senziali del progetto: il dialogo tra giuristi (formula che correggeva quella precedentemente proposta da Calasso, che parlava di "dialogo con i giuristi"), l'abbattimento delle muraglie cinesi erette tra i saperi, la liberazione degli storici del diritto dal loro isolamento. l'importanza delle ideologie. Ebbene Mario Sbriccoli risponde all'appello mostrando la sua convinta adesione e anche le potenzialità di un suo autonomo contributo al progetto comune. "Tutta le cultura di oggi – scrive Sbriccoli – tiene conto del dinamismo storico-politico delle forze sociali, delle influenze ideologiche e della metodologia che su di esse si fondano; non posso credere che i giuristi resteranno in eterno nel suicida atteggiamento di chi fa finta che tutto questo non esista; in caso contrario sarebbero condannati a morire di ideologia (cioè a scomparire anche dalla periferia della cultura) come don Ferrante dovette morire di peste" (p. 228).

Nelle lettere ci sono anche i momenti difficili e delicati di questo rapporto di amicizia durato quarant'anni, in cui viene in evidenza la "delicatezza" dei sentimenti, lo spessore umano, la qualità delle persone. Si possono leggere qui pagine molto toccanti, tra la più belle del *Carteggio*.

Ad esempio, quella volta in cui Mario fece arrabbiare il maestro non avendogli fat-

to sapere per tempo della sua *Prolusione* all'inaugurazione dell'anno accademico a Macerata. Come è noto Paolo Grossi teneva molto a questi aspetti della vita accademica. Essendosi accorto di quel che aveva combinato, Sbriccoli scrive di provare «uno stato di vera prostrazione» per avergli procurato per la prima volta un così grande dispiacere. È arrabbiato con sé stesso principalmente, con la sua stupidità, dice, con la sua «ritrosia di marchigiano che non sa vivere» (p. 305). O la volta in cui invece toccò al maestro dare all'allievo un dispiacere, in occasione del matrimonio di Mario, celebrato con rito civile, a cui Paolo, che doveva fare da testimone, non ritiene di poter partecipare. Anche questa è una splendida testimonianza di lealtà e di sincerità. Il maestro gli scrive: «Ho molto sofferto [...] specialmente ho sofferto per averla fatta soffrire». E poi quasi a giustificarsi aggiunge: «La mia non è stata intolleranza: la tolleranza è virtù che riguarda i comportamenti altrui, non i propri. La tolleranza verso noi stessi è incoerenza, è debolezza. Forse sono stato troppo rigoroso, ma per me un atto religioso [...] è il momento prezioso del legame vivo e vero tra me e l'eterno e il modo, l'unico modo a mia disposizione, di costringere l'eterno nella storia, nella nostra povera storia quotidiana» (p. 206). Ancora una viva eco

capograssiana. C'è poi la malattia e la morte del papà di Mario. Siamo nel 1973. Anche in questa circostanza Paolo fa sentire la sua vicinanza con una sensibilità e una condivisione che scavalcano il fossato tra il credente e il non credente. «La cittadinanza del dolore nella umana convivenza, gli scrive, è mistero grande. Ma capisco che, se questa immagine del mistero, con tutta la sua capacità evocativa, può appagare me, lascia Lei ancor più solo e disperato. E la Sua disperazione è anche mia, nella impotenza di consolarLa. Né oso dirLe parole consolatrici, che mi sarebbero familiari ma che potrebbero suonare beffa» (p. 246).

A Luigi Lacchè, curatore del libro, vanno in conclusione il sentito ringraziamento e la gratitudine dei lettori per il lavoro appassionato che ha condotto nella ricostruzione di queste preziose testimonianze. È vero che per qualche verso sono testimonianze di un mondo che non esiste più, perché non si scrivono più le lettere e non c'è più la vecchia università, ma per altri versi sono pagine immortali, quando ci parlano della trasmissione del sapere, della responsabilità del professore e quando ci parlano dei tesori della vita spirituale e di sentimenti profondi, come la lealtà e l'amicizia.



Primo piano:

Francesco Mastroberti

## *Storia giuridica del Decennio francese nel Regno di Napoli. La costruzione di uno Stato*

Torino, Giappichelli, 2026, pp. 233, Euro 25,00, ISBN 9791221118162

SAVERIO GENTILE

Confesso che quando ho letto il titolo del libro – ed ho iniziato a sfogliarlo non senza una qualche avidità – la curiosità e le attese erano realmente grandi, trattando di un autentico crinale della storia del diritto – per quanto mi riguarda dal singolarissimo e peculiare interesse – al quale io stesso avevo – ed invero a più riprese – prestato e rivolto attenzioni scientifiche. E infatti, che cosa mai è stato – ed ha rappresentato – il Decennio se non – in ultima analisi – uno straordinario laboratorio – assai operoso – giuridico, politico ed istituzionale? L'autore ha messo a frutto lunghi anni di studi e di ricerche che – armonizzati, interpolati e

completati – confluiscono ora ampiamente in un volume che ha il grande pregio di presentare una storia complessa con linearità e coerente chiarezza. Certamente – all'interno di quei fervorosi dieci anni – occorre – *in limine* – operare una *summa divisio* ossia distinguere due momenti, diversi ma legati: prima la fase contraddistinta dalla presenza sul trono di Giuseppe Bonaparte – dal marzo 1806 al giugno 1808 – e poi quella seguente dominata dalla presenza di Gioacchino Murat, dal settembre 1808 sino al maggio 1815.

Con il futuro Re di Spagna si son gettate le imprescindibili fondamenta prima (capitolo I) e si è edificato poi il

tetto (capitolo II) di uno Stato profondamente ripensato e riedificato secondo il modello napoleonico e all'insegna di riforme realmente epocali quali l'eversione della feudalità in quel fatidico 2 agosto 1806, condizione essenziale per consentire alla rinnovata amministrazione un intervento giurisdizionale altrimenti del tutto precluso; con il più duraturo Regno di Gioacchino, invece, si è tentato di conferire una solida stabilità (capitolo III) – si ponga mente alla riforma della Cassazione dell'aprile 1812, punto d'arrivo d'una poderosa revisione in campo giudiziario che ha accompagnato da presso la presenza francese e che ha ten-

tato di fornire risposte attese da tempo memorabile, nel (ri)avvicinare, con Tribunali e Corti, la Giustizia, qualsiasi cosa potesse significare ieri come oggi, ai sudditi – all’assetto di potere per la difesa del quale da ultimo – declinata la tutoria ombra (ma lucentissima!) imperiale – cimentarsi – e pare riemergere l’ardore di certe indimenticate cariche di cavalleria del Nostro – in ambiziosi – ancorché tardivi – progetti di revisione (capitolo IV). E si pensi, al riguardo, alle gemme del diadema napoleonico, ai codici voglio dire e a quello civile – al solito signoreggiante – su tutti: tradotto, accantonato, imposto – ché con l’autocrate geniale non s’ammette discussione: «Se rimaneggiate il Code Napoléon, non sarà più il Code Napoléon’, andava esclamando l’Imperatore ai sovrani degli Stati satelliti europei»<sup>1</sup> – applicato, interpretato, rinnovando negli auspici di quegli ‘ultimi fuochi dei Napoleonidi’<sup>2</sup>, che non bruciarono e semmai scaldarono<sup>3</sup>, e – eterogenesi dei fini ed hegeliana ‘astuzia della storia’ – facilitarono – e di molto – le fatiche dei *conditores* borbonici sicché – nel 1819 – per primi tagliassero il traguardo della Restaurazione<sup>4</sup>. Le vicende, fasciose nei loro intrecci, dei codici da un lato e, dall’altro, le non meno intricate vicissitudini della seconda faccia del mondo del giure, la costituzione: in qualche modo vagheggiata, temuta, reclamata,

attesa, concessa – dalla Spagna (!) – e poi – *in articulo mortis* – riscritta – inopinatamente dopo la battaglia di Tolentino, e a contenuto liberale ed ottriata – nell’illusoria speranza, coltivata appoggiandosi anche alla carboneria – addirittura – «di un’unificazione dell’Italia sotto la bandiera murattiana». Un illusorio sogno nazionalizzante, o poco più, della medesima consistenza delle nubi, sfumato sul nascere dopo che – per contingenze storiche ed incapacità – s’era parimenti dissolto il proposito d’una reale autonomia del Regno dall’Impero e suo dall’inarrivabile *Empereur*.

La narrazione è condotta privilegiando – il che è del tutto comprensibile – l’aspetto e la dimensione normativa – della quale però accertamente son tenuti sempre presenti i robusti riflessi ed effetti sul piano sociale – piuttosto che quella dottrinale e giurisprudenziale, il vecchio mondo venendo scardinato – essenzialmente e primariamente – a colpi di provvedimenti – secondo quel culto della legge tipico dei rivoluzionari ottantanovardi – di cui il celebre *Bollettino delle leggi e dei decreti del Regno di Napoli* rende essenziale e non dimenticabile testimonianza. Nondimeno, tra le pagine compaiono – sembrando quasi affacciarsi compunti e sussiegosi dietro il sipario – i giuristi. E si tratta – non infrequentemente – di giuristi di vaglia quando non autentici scienziati: il pensiero

non può non correre, ad esempio, ai calabresi Giuseppe Raffaelli e Giuseppe Poerio, che ascessero la piramide giudiziaria sino ai più prestigiosi incarichi, oltre a ricoprire svariati altri ragguardevoli ruoli. Senza esagerazioni, risultò realmente impressionante il numero di commissioni che vennero istituite al fine di studiare problemi, stilare programmi ed approntare – sovente in scia della genuina ed avveduta tradizione illuministica – proposte di cambiamento, nel campo politico, economico e sociale – di gran momento fu un’ambiziosa riforma generale della pubblica istruzione così come il robusto impulso fornito alle attività produttive riscrivendo, nel declino corporativo, le regole del governo delle arti, dei mestieri e delle professioni – come in quello più propriamente giuridico. Questa circostanza mi consente di puntualizzare che da parte francese – accertamente – ci si impegnò nel cooptare all’interno del proprio *entourage* il meglio dell’intellettualità del meridione d’Italia. Esempio in tal senso paradigmatico è quello costituito dal foggiano Francesco Ricciardi – giurista acuto ed amministratore oltremodo capace – che fu in sella – subentrando a Giuseppe Zurlo – al Ministero della Giustizia e del Culto dal novembre 1809 e sino alla restaurazione borbonica. Anche nella politica ecclesiastica – come in ogni altro settore – la ventata di

innovazione risultò tutt'altro che trascurabile tanto che – lo aveva notato Margiotta Broglio – i cambiamenti posti in essere finirono con il coincidere con «l'unica riforma che, dopo il Tridentino, riuscì a darsi, pur non volendolo, la Chiesa italiana»<sup>5</sup>.

La (ben) lucida riflessione di Mastroberti – che si inserisce in un filone storiografico battuto con profitto, tra gli altri, da Armando De Martino e da Angela Napoli, la quale sin dal 1965 auspicava un'opera di questo tenore<sup>6</sup>, ed inaugurato, ai primi del Novecento, dallo storico francese Jacques Rambaud<sup>7</sup> – fornisce delle utili

e ficcanti risposte, consente di meglio formulare domande e quesiti in sede di ricerca storico/giuridica e indica anche itinerari da seguire e piste da approfondire a beneficio di quanti fossero desiderosi di indagare ancora. Lo studio presentato convince – in particolare – quando propone una analisi ed una lettura della storia giuridica del Decennio intesa ad evidenziare – ché qui precisamente si situa il *proprium* di codesta non ordinaria esperienza storica/istituzionale – come tutto ciò che fu realizzato costituì la – consapevole – elaborazione e realizzazione di uno Stato realmente moder-

no – indimenticata la (condivisibile) valutazione di Benedetto Croce<sup>8</sup> – sicché quando tornò dal forzato esilio Ferdinando – IV di Napoli, III di Sicilia e I delle Due Sicilie – il quale «neppure era riuscito a imporre ai giudici l'obbligo di motivare le sentenze, si ritrovò al vertice di una piramide amministrativa che gli consentiva di dominare un popolo di uguali di fronte alla legge, raccolta nei codici, e, pienamente, tutto il territorio. Quella che dispregiativamente definì *l'occupazione militare del Regno* gli aveva lasciato in eredità uno Stato» (pp. 232-233).

<sup>1</sup> S. Solimano, *Un secolo giuridico. Legislazione, cultura e scienza del diritto civile in Italia e in Europa (1814-1916)*, in *Tempi del diritto. Età medievale, moderna e contemporanea*, Torino, 2022, p. 288.

<sup>2</sup> S. Gentile, *Gli ultimi fuochi dei Napoleonidi. Il progetto di revisione della codificazione francese a Napoli (1814)*, Napoli, 2015.

<sup>3</sup> S. Gentile, *Un fuoco che riscalda e non brucia. Le Osservazioni murattiane del 1814/15 e la loro eredità per la codificazione borbonica*, in F. Mastroberti, G. Masiello (a cura di), *Il 'Codice per lo regno delle Due Sicilie'. Elaborazione, applicazione e dimensione europea del modello codicistico borbonico*, Napoli, 2020, pp. 47-68.

<sup>4</sup> Diffusamente Mastroberti, Masiello (a cura di), *Il 'Codice per lo Regno delle Due Sicilie'*, cit.

<sup>5</sup> F. Margiotta Broglio, *Società civile e società religiosa*, in *L'Italia nell'età napoleonica. Atti del LVIII Congresso di Storia del Risorgimento italiano (Milano, 2-5 ottobre 1996)*,

Roma, 1997, p. 144. In riferimento al Decennio, una ricerca da tenere presente – anche perché dedicata, pure, a un istituto di rimarchevole importanza come il divorzio – è quella offerta da P. Mastrolia, *L'ombra lunga della tradizione. Cultura giuridica e prassi matrimoniale nel Regno di Napoli (1809-1815)*, Torino, 2018.

<sup>6</sup> A. Napoli, *Gioacchino Murat e l'Italia meridionale*, Torino, 1965, p. XIII (nella *Avvertenza* alla seconda edizione).

<sup>7</sup> J. Rambaud, *Naples sous Joseph Bonaparte*, Paris, 1911.

<sup>8</sup> B. Croce, *Storia del Regno di Napoli*, Bari, 1925, pp. 230-233: «si mieté, in quel decennio, la messe preparata da un secolo di fatiche, sul terreno travagliato da più secoli di oscure lotte e di contrastati desideri, bagnato di sudori e di lacrime; e si visse allora uno di quei periodi felici in cui ciò che prima sembra aspro di difficoltà si fa piano e agevole, l'impossibile o lontanissimo diventa possibi-

le e presente, cose che pare non possano ottenersi se non col poco sperabile accordo di molteplici e diverse volontà, si compiono, con l'assenso di tutti, al cenno di un solo; ed in questo rinnovamento di ogni aspetto della vita sociale si procede nondimeno con una sorta di temperanza, come non accade nei momenti di rivoluzioni o di reazioni, con quella temperanza che è segno della maturità e durezza delle cose che vengono in atto».



# Sedici proposte di lettura

A CURA DI ANDREA RAFFAELE AMATO, RONALD CAR, NINFA  
CONTIGIANI, ROCCO GIURATO, MASSIMILIANO GREGORIO,  
LUIGI LACCHÈ, GIUSEPPE MECCA, MONICA STRONATI

## B

Carlo BERSANI

*La cittadinanza possibile.  
Otto tesi e due proposte*

Roma, Carocci, 2025, pp. 103  
ISBN 9788829032228, Euro 13,00

Nell'ambito di una letteratura vastissima sul tema – a conferma non solo della sua rilevanza ma anche della sua indefettibile "attualità" – questo libretto di Carlo Bersani rappresenta al tempo stesso un'ottima sintesi dei problemi e dei dibattiti ma anche il tentativo originale di rileggerli in una prospettiva storico-giuridica di notevole profondità culturale. Il volume studia la cittadinanza in quanto riguarda diritti "e quindi è prima di tutto un concetto giuridico:

cioè nasce e si sviluppa attraverso norme – scritte e non scritte – decisioni e dottrine, si riferisce a un complesso di diritti, e fa derivare questi diritti dall'appartenenza a una determinata collettività" (p. 9). Le prime quattro tesi sono l'occasione per tracciare il profilo storico di un concetto altrimenti polisemico: che la cittadinanza "è una delle molte possibili forme di appartenenza, e ha avuto nel tempo e nello spazio significati e contenuti diversi" (tesi 1); che la sua declinazione moderna nasce come base per conseguire diritti politici ovvero di partecipazione alla vita pubblica (tesi 2); che al suo sorgere contiene almeno due obiettivi: distinguere chi appartiene ad una collettività politica da chi vi è estraneo e al tempo costituire un'appartenenza comune contrapposta alle

appartenenze particolari (tesi 3); che, posto un determinato territorio, la cittadinanza è stata usata, in negativo, per escludere determinati gruppi politici, sociali, etnico-religiosi (tesi 4).

Le successive quattro tesi riguardano i problemi della cittadinanza nella dimensione contemporanea: il rapporto tra statualità (in declino) e mancato superamento/adattamento della cittadinanza, con organismi sovranazionali che non hanno prodotto figure giuridiche comparabili (tesi 5); il rapporto tra cittadinanza e diritti umani (tesi 6); i diritti dei migranti e l'accesso alla cittadinanza (tesi 7); l'idea che l'estensione della cittadinanza rafforzerebbe la salvaguardia delle minoranze esistenti e di quelle a venire (tesi 8).

Le due proposte finali sono il punto di arrivo di una critica

radicale volta a depotenziare lo stesso concetto di cittadinanza nella sua dimensione escludente e di percorso irto di ostacoli per chi voglia ottenerla (per es. in Italia) (proposta 1); e a immaginare una politica della cittadinanza dell'Unione Europea "autonoma da quelle dei singoli Stati" (proposta 2). Sarebbe una proposta dirompente, forse l'unico modo per procedere sulla strada di una cessione di sovranità non generale e astratta in favore dell'Unione. "Forse – conclude l'Autore – è necessario cominciare a pensare a questo"

Luigi Lacchè

C

Fulvio CAMMARANO  
*L'inquietudine costituente.*  
*Saggi di storia politica*

Pisa, Pacini, 2025, pp. 310  
ISBN 9791254863367, Euro 27,00

Questa bella raccolta di saggi di uno dei più autorevoli storici italiani della politica tra Otto e Novecento offre molti spunti di riflessione, a cominciare dalla breve ma densissima introduzione che enuclea alcuni punti forti di sicuro rilievo metodologico: l'"autonomia" della storia politica, ma in forte dialogo con le altre scienze sociali; la necessità di avere modelli e idealtipi come "calibro dei fenomeni sociali";

l'approccio comparatistico per far emergere soprattutto le differenze, valorizzando le peculiarità; l'attenzione costante dello storico per non cadere nel "fossato" dell'anacronismo. E, appunto, lo studio mirato della "inquietudine costituente", l'affascinante sintagma che dà il titolo al volume e che cerca di dare conto del "rumore di fondo" che accompagna le crisi politiche. "Per capire la crisi politica, – osserva Cammarano –, la precarietà degli assetti materiali e ideologici della contemporaneità, a prescindere dalla loro collocazione ideale, continua dunque ad essere indispensabile sapersi mettere all'ascolto del rumore di fondo prodotto dalla talpa costituente, sempre al lavoro anche quando non la vediamo sbucare in superficie" (p. 10).

Il volume raccoglie tredici saggi, pubblicati nell'arco di quasi vent'anni, alcuni notissimi come quello intitolato "Nazionalizzazione della politica e politicizzazione della nazione 1861-1920" (1993) e che offrono un vero caleidoscopio politico-costituzionale. Un primo grande tema della cultura politica liberale è la mancanza di un'effettiva volontà costituente. La politicizzazione (e il suo nucleo fondante: il conflitto politico) appare un pericolo per l'unità nazionale (p. 237). Il processo di "alienazione dalla politica" è da intendere come il sostanziale rifiuto a "istituzionalizzare il

ricorso a risorse esclusivamente politiche nel processo di nazionalizzazione del paese" (p. 249). La mediazione amministrativa attraverso lo Stato è la risorsa che appare in grado di meglio coniugare autorità politica e liberalismo. I giuristi alla Orlando si assunsero il compito di neutralizzare e ritardare il processo di politicizzazione della nazione. Santi Romano a fine secolo, insieme ad altri, comincia a dare forma allo Stato amministrativo per rispondere alla sfida del progressivo organizzarsi della società sulla base di interessi particolari. "La nazionalizzazione della politica in Italia è dunque avvenuta sempre a scapito della politicizzazione della nazione utilizzando risorse collettive (l'amministrazione, la scienza) allo scopo di limitare gli effetti delegittimanti del conflitto politico" (p. 36).

Un altro macro-tema ben presente nel volume è quello che richiama il problema del "centro", il moderatismo e il trasformismo. Il "progresso moderato" nasce da un'ideale di gradualità che si concretizza nel mito e nel "sogno" di immaginare un ordine politico "alla britannica", basato sulla deferenza sociale, sull'auto-governo, capace di assicurare tradizione e innovazione, ordine e sviluppo, autorevolezza e dinamismo. La storia è la guida contro il costruttivismo "alla francese". La costituzione storica è un

argine all'inquietudine costituente. Il trasformismo, tema assai dibattuto e controverso, al di là della narrazione moraleggiante, è un modo per porre il tema della stabilizzazione del sistema contro estremismi di sinistra e di destra. È una via – funzionale solo in alcuni momenti collegati a fasi e soprattutto a singole personalità politiche – per cercare di rafforzare la "governabilità" e fare del governo il centro del sistema.

La "talpa costituente" come sensore delle crisi politiche è una chiave di lettura originale e che merita tutta l'attenzione del lettore. Ha ragione l'Autore a scrivere che "i saggi contenuti nel volume non vanno letti come un "album" di contributi più o meno significativi, ma come un'occasione per riflettere sui blocchi di partenza di alcuni temi e impostazioni interpretative che hanno stimolato ulteriori indagini storiografiche e in qualche caso avviato veri e propri filoni di ricerca, ancora forieri di sviluppi" (p. 7)

Luigi Lacchè

D

Angela DE BENEDICTIS  
"Crimen laesae maiestatis" e  
resistenza lecita. Un problema e il  
'classico' studio di Mario Sbriccoli  
da riprendere e approfondire

Macerata, EUM, 2025, pp. 112  
ISSN 2974-5020, ISBN  
9788860569943, Euro 14,00

Il primo pensiero che viene a prendere in mano il volume di Angela De Benedictis è che esso rappresenta, in un concentrato tematico, preciso cronologicamente, un esempio mirabile di cosa sia il 'prodotto' scientifico di una comunità di ricerca, cosa voglia dire far fruttare un dialogo lungo anni che ha messo studiosi diversi per materia e approccio intorno ad una questione che in generale è quella della "obbedienza e disobbedienza", della "fedeltà e infedeltà".

Il secondo pensiero è che il tema in questione – il *Crimen laesae maiestatis* – è di quelli che meritano davvero un ripensamento continuo, quello che dichiara di aver avuto l'autrice, a motivo della loro profondità concettuale e della loro aderenza alle "forme e pratiche del governare". Tale profondità concettuale è colta a partire dal fondamentale volume di Mario Sbriccoli del 1973 in cui vengono ricostruiti i confini storico-giuridici della criminalizzazione per lesa maestà nella dottrina di diritto comune.

A partire dalle fonti di Sbriccoli l'autrice focalizza, dal suo punto di interesse storico-politico dal tardo medioevo fino all'età moderna, la diversità tra «chi è il rivoltoso e chi lo *iuste resistens*» ma con particolare attenzione

alla dimensione dei «soggetti collettivi» (le *universitates*, le città).

Esempi ulteriori degli studi germinati dal classico tema, oltre quelli su rivolte e sedizioni o sulle punizioni esemplari, segnalati dall'autrice stessa, sono i recenti lavori di Michelle Bubenicek sulla lesa maestà in quanto arma di eccezione durante il regno di Carlo V (del 2022), e quello di Adrien Carbonnet (2023) volto a cogliere, attraverso le rivolte contro Luigi XI, i tratti della politica repressiva del principe.

Le domande di fondo di questo studio sono quelle che ancora oggi segnano la 'sovranità' nei suoi limiti: chi può ribellarsi/resistere al Principe? Quali sono i caratteri delle congiure come 'difesa lecita'? Come argomentano i ribelli, che pur considerati tali, ostentano «professione di fedeltà al proprio sovrano»? Sin dove può arrivare la repressione delle rivolte?

Questa radice profonda degli ordinamenti sovrani è fondativa e da "attenzione" sempre come accenna in conclusione l'autrice riferendosi ai temi «caldi» dell'attualità.

Ninfa Contigiani

Giacomo DEMARCHI (a cura di)  
*Lo Stato come mito, lo Stato  
come necessità. Spigolature  
storico-istituzionali*

Pisa, Pisa University Press, 2025, pp. 222  
ISBN 9791256082841, Open Access

Come notò per primo Max Weber quel concetto giuspubblicistico che identifichiamo comunemente con la nozione di Stato è probabilmente soltanto una delle possibili forme che avrebbe potuto acquistare il sistema di governo politico-istituzionale emerso nel XVI secolo, e poi sviluppatosi tra XIX e XX secolo in tutto l'Occidente (*Staatssoziologie*, hrsg. u. eingel. von J. Winckelmann, Berlin, Duncker und Humblot, 1966).

Più di recente, sono stati Bertrand Badie e Pierre Birnbaum a mettere in evidenza come la «costruzione statale» (in senso moderno) sia «considerata a torto il risultato ineludibile dello sviluppo politico» della civilizzazione umana, rappresentando all'opposto soltanto «un'innovazione particolare, collocata nello spazio e nel tempo», intimamente legata alla comunità sociopolitica in cui si sviluppa, senza alcuna pretesa di absolutezza teleologica. E pure, nonostante questa consapevolezza si sia oramai ben radicata nella scienza giuridica contemporanea (e non solo), quella dello Stato continua ad essere intesa (quasi in maniera ineludibile) come una categoria *necessaria* per definire la geometria del potere politico e le architetture istituzionali in cui s'incarna, dando vita ad un autentico *mito* della statualità come paradigma fondativo dell'esercizio della sovranità.

Non è un caso, invero, che – in un momento come quello odierno, in cui la nozione tradizionale di Stato appare profondamente messa in crisi dalle più recenti trasformazioni sociali, politiche, economiche (Cfr. Sabino Cassese, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2002) – ci si domandi se sia davvero necessario continuare a fare della statualità il perno attorno a cui ruota la speculazione giuspubblicistica contemporanea.

La risposta a quest'inquietudine – certamente non nuova per la storia, se si osserva in prospettiva diacronica l'andamento parabolico della nozione di Stato dal XVI al XX secolo (e questo senza guardare al mondo antico, in cui una disciplina della sovranità politica non fu certo assente) – è la necessità, come ci propongono di fare i saggi qui raccolti da Giacomo Demarchi, di un approccio storico-critico verso le metamorfosi successive subite dalla statualità attraverso i più di due secoli che ci separano dalla sua fondazione concettuale in senso moderno. Nonostante, infatti, «le molte sentenze di crisi, malattia e morte», il punto vero – rileva lucidamente Demarchi nel suo scritto introduttivo *Lo Stato, ovvero l'aedificium per antonomasia* – è che «si fa fatica a trovare un'alternativa logica, concettuale, giuridica, storica altrettanto efficace per definire l'esercizio pubblico del po-

tere negli ultimi duecento anni, totemizzandone quasi l'uso». Mentre, allo stesso tempo, si ha «la sensazione che lo stato sia necessariamente un momento di passaggio verso altre forme di organizzazione della forza legittima, quasi per l'appunto un totem da abbattere», e «sembra veramente riattivar[si] ciclicamente la volontà di circoscriverlo, limitarlo, ridurlo sino a provare a prescindere da esso, come da un male necessario».

In quest'ottica, tanto il *mito* quanto la *necessità* diventano due elementi «costanti e ricorrenti» nelle molteplici «prospettive d'indagine sullo stato», categorie ermeneutiche funzionali «per comprendere il problema della statualità nell'analisi storica». E così, s'impone allo storico del diritto e delle istituzioni politiche – come agli storici generali di età moderna e contemporanea, che con questa nozione mimetica lavorano quotidianamente – di fare tesoro di «quell'ampia, complessa e plurale riflessione storiografica che, negli ultimi per lo meno cinquant'anni, ha cercato di scrollarsi di dosso le zavorre teleologiche dei nazionalismi otto-novecenteschi e della idealizzazione dello stato come momento di approdo della civiltà giuridica occidentale»; facendosi promotori, all'opposto di quanto avviene nel dibattito odierno, «di quanto possa essere utile

## Sedici proposte di lettura

e proficuo l'uso della categoria stato per l'analisi della complessità politico-istituzionale del passato» in una prospettiva di lungo periodo che va dalla storia del pensiero giuridico e politico, alla filosofia, all'antropologia ed alla sociologia, giungendo fino a comprendere i problemi presenti cui deve fare i conti la statualità contemporanea. Soltanto così, invero, si potrà eludere (e disinnescare) «la trappola del continuismo, cercando di riattivare le possibilità inesprese o inattuato (non tanto una storia controfattuale ma la comprensione delle circostanze che non hanno consentito sviluppi diversi) e fugare i rischi di "naturalità", "universalità" e "neutralità" da sempre insiti in una riflessione sullo stato del passato e del presente» (come ci suggerisce la riflessione di Luigi Blanco, *Stato, non-Stato e lunga durata*, p. 25).

Partendo da questi presupposti, si comprende perché sia necessario ripartire dalla stessa concettualizzazione dello "Stato moderno" cosiddetto di *Ancien régime* – secondo i begli affreschi che (da prospettive diverse) ci restituiscono i contributi di Simona Mori, *Parlare oggi di Stato moderno di Antico regime*, e di Blythe Alice Raviola, *Ricognizioni sullo Stato moderno di Antico regime. Il laboratorio sabaudo*. Questa, naturalmente, non può (e non deve) corrispondere «ad al-

cun oggetto "reale" e neppure alla nozione corrispondente che ricorre in ambiti del sapere diversi da quello storico, come quelli giuridici o filosofici» (fa eco Luca Mannori, *Storia d'Italia e Stato moderno: una retrospettiva*, p. 85). È soltanto da quest'angolo d'osservazione, infatti, che si potranno intrecciare la storia delle istituzioni politiche con quella medievale, moderna e contemporanea, senza tralasciare la storia del pensiero politico, quella giuridica, la filosofia (in tutte le sue declinazioni), la sociologia, l'antropologia e la storia dei fenomeni sociali. Sgombrando, così, il campo dai teleologismi di cui fu vittima la storiografia tradizionale e superando, a piè pari, l'«idea di una scomparsa o di un offuscamento dello stato come categoria storiografica e come ambito di studi della storia, nelle sue diverse declinazioni temporali e tematiche, [...] perfino in un terreno che il liberalismo vorrebbe sottratto alla presa dello stato come quello della storia dell'economia» (secondo l'interpretazione di Anna Maria Rao, *Stato e Mezzogiorno dai Borbone ai Napoleonidi: mutevoli persistenze storiografiche*, p. 111).

Una vocazione totalizzante e trasversale della nozione di Stato, costituita non sulla logica monistica dello Stato borghese tardo-ottocentesco, dove «i percorsi continentali, dopo la data chiave del 1870,

sono caratterizzati dalla realtà del cosiddetto "stato amministrativo", con le sue due caratteristiche»: «la disponibilità da parte dell'amministrazione di un regime giuridico speciale» e «la centralizzazione dell'organizzazione pubblica e la soppressione e la forte limitazione delle prerogative dei corpi intermedi» (come rileva Francesco Bonini, *Il momento otto-novecentesco. Una ricognizione*, p. 167). Ma piuttosto imperniata su una visione pluralista della statualità, inaugurata dalla Costituzione di Weimar (1919) e proseguita nelle riflessioni rinnovate di quella grande stagione del costituzionalismo democratico che si sviluppò in Occidente tra Primo e Secondo conflitto mondiale, con l'intento altissimo di arginare per sempre ogni possibile deriva autoritaria dei sistemi di governo nazionali ed affermare, allo stesso tempo, «che la democrazia è tale poiché integra il pluralismo e prevede un sistema rappresentativo-parlamentare, i partiti politici, la dialettica maggioranza-minoranza e la possibilità di giungere ad un'intesa con l'avversario» (come sottolinea Sara Lagi, *Stato, sovranità e democrazia nel pensiero gius-politico di Hans Kelsen e Hermann Heller (1911-1929)*, p. 158).

Andrea R. Amato

## F

Giordano FERRI (a cura di)  
*Dalle «vecchie» alle «nuove»  
 categorie concettuali. Dallo  
 Stato di diritto allo Stato  
 amministrativo*

Napoli, Jovene, 2025, pp. 161  
 ISBN 9788824329811, Euro 22,00

Giordano Ferri, Dario Di Cecca  
*Il pensiero di Oreste Ranelletti  
 a cavallo di due secoli,  
 introduzione di G. Richard*

Napoli, Jovene, 2026, pp. 224  
 ISBN 9788824329965, Euro 28,00

I due volumi, pubblicati in successione tra la fine del 2025 e l'inizio del 2026, rappresentano i frutti più maturi di un ambizioso progetto di ricerca internazionale dell'Università degli Studi di Roma UnitelmaSapienza dal titolo *Lo Stato amministrativo e la cultura giuridica: dalle prime categorie concettuali del diritto amministrativo alla enucleazione delle più recenti acquisizioni dottrinali*, coordinato da Giordano Ferri (UnitelmaSapienza) con la collaborazione di Guillaume Richard (Université Paris Cité), sotto la supervisione di Paolo Alvazzi del Frate (Università Roma Tre) e Loredana Giani (Università europea di Roma), e che vede coinvolti intorno al tema della genesi e dello sviluppo dei paradigmi concettuali dello Stato ammi-

nistrativo in Italia un gruppo eterogeneo di storici del diritto e giuspubblicisti.

Il primo, *Dalle «vecchie» alle «nuove» categorie concettuali. Dallo Stato di diritto allo Stato amministrativo*, raccoglie i contributi discussi nell'omonimo convegno tenutosi il 12 giugno 2025, presso l'Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza. Punto di partenza della riflessione – come suggerisce Paolo Alvazzi del Frate, nell'*Introduzione* – è la consapevolezza che il sapere giuridico, in tutte le sue branche, necessita di una «costante riflessione sulle categorie concettuali e sui principi che ne fondano lo statuto scientifico e ne orientano l'evoluzione». Tuttavia, se questo appare evidente per discipline più antiche come il diritto civile o il penale – su cui abbondano tanto le indagini storico-giuridiche quanto le analisi dogmatiche – a maggior ragione deve considerarsi «vero per una disciplina relativamente più giovane come il diritto amministrativo». Come ben noto, infatti, se le prime riflessioni giusfilosofiche sullo Stato (come forma di governo politico-istituzionale) affondano le radici nella matura età moderna, tra Umanesimo ed Illuminismo, fu «soltanto nei decenni a cavallo tra il XIX e il XX secolo [che] il diritto amministrativo» – inteso come quel sistema di norme "burocratiche" che regola il funzionamento degli organi statali

nel perseguimento delle loro finalità – «riuscì a conquistare una concreta autonomia scientifica, assumendo quel ruolo di primo piano» che lo caratterizza ancora oggi.

Proprio tra Otto e Novecento, invero, si assiste – in coincidenza con la crisi del modello liberale borghese e l'avvento di un nuovo ordine geo-politico internazionale – al passaggio dallo *Stato di diritto* post-rivoluzionario allo *Stato amministrativo*, contraddistinto dalla sempre maggior centralità degli apparati burocratici all'interno degli assetti politico-costituzionali delle Nazioni. Non è un caso che, esattamente in questi anni, alcuni dei maggiori esponenti della scienza giuridica europea iniziarono compiutamente a teorizzare una scienza dell'amministrazione pubblica, «elaborando categorie fondamentali volte a definire la natura [giuridica] dello Stato, i limiti del potere pubblico e i meccanismi di tutela degli individui» contro l'*arbitrium* statale. Protagonisti indiscussi di questa stagione in Italia – insieme a Santi Romano (1875-1947), sul cui profilo intellettuale e dottrinale la più autorevole storiografia giuridica ha già avuto modo di soffermarsi ampiamente – furono certamente le figure, altrettanto preminenti, di Vittorio Emanuele Orlando (1860-1952) e Oreste Ranelletti (1868-1956), la cui opera tese a superare il tradizionale

## Sedici proposte di lettura

approccio esegetico e filosofico-concettuale con cui fino a quel momento si era intrapreso lo studio della statualità. Come dimostrano i contributi di Giordano Ferri e Dario Di Cecca, infatti, l'obiettivo comune ad entrambi era quello di edificare il diritto pubblico come «un complesso di principi giuridici sistematicamente coordinati» [V.E. Orlando, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico* (1889)], funzionale (a sua volta) allo studio dello Stato quale fondamento dell'ordinamento giuridico nel suo complesso. «Il diritto amministrativo emerse così come disciplina centrale per regolare l'attività dello Stato» e la sua «crescente incidenza sulla sfera individuale».

Una svolta della scienza amministrativistica, naturalmente, non soltanto italiana che – come riassume brillantemente Guillaume Richard – trova molteplici parallelismi e conferme nel dibattito sviluppatosi in seno alla giuspubblicistica francese coeva, con Léon Duguit (1859-1928) e Maurice Hauriou (1856-1929) che segnarono il passaggio dalla *science administrative* (dottrina volta a legittimare il governo per l'interesse generale) alla *science du droit administratif*, «rivolta ai cittadini e fondata sui limiti del potere pubblico». Compiuto il passo decisivo verso un nuovo statuto disciplinare, nel corso

del Novecento il «diritto amministrativo si affermò così come uno dei punti di osservazione privilegiati della trasformazione dell'ordinamento contemporaneo e delle sue tensioni interne tra sovranità, legalità e istituzioni sociali». Ne sono esempi eloquenti, il dibattito sulle limitazioni alla sfera privatistica ed i suoi rapporti con l'interesse pubblico, soprattutto in tema di proprietà e potere ablatorio (indagato, da prospettive diverse, nei saggi di Federico Roggero e Franco Sciarretta) o la distinzione tra diritto soggettivo ed interesse legittimo, alla base del riparto di competenze tra giudice ordinario ed amministrativo (di cui si occupa Alessandro Cioffi), così come la trasfigurazione della categoria giuridica dei servizi pubblici (indagata da Aurette Benedetti) o ancora il principio di legalità (in prospettiva sovranazionale, su cui si concentra Roberta Calvano).

Tuttavia, se – in una prospettiva squisitamente storiografica – con il convegno romano di giugno 2025 si sono poste le basi di una ricerca più attenta sulle fondamenta giuridico-intellettuali del diritto amministrativo in Italia tra XIX e XX secolo, un dato è sicuramente emerso in maniera trasversale: l'indiscutibile centralità dell'opera di Oreste Ranelletti – forse per certi aspetti "operativi" anche più dello stesso Orlando – nel

panorama giuspubblicistico italiano tra la crisi dello Stato liberale e l'avvento del nuovo ordine repubblicano (passando ovviamente per il ventennio fascista). Di tutto questo, sono naturalmente ben consapevoli Giordano Ferri e Dario Di Cecca, i quali – cogliendo i frutti delle riflessioni intraprese in seno all'incontro di UnitelmaSapienza – pubblicano, nello stesso spirito, il saggio monografico dal titolo *Il pensiero di Oreste Ranelletti a cavallo di due secoli* (2026). Come rileva giustamente Guillaume Richard, introducendo brevemente il volume, la storiografia giuridica internazionale (ed in particolare quella francese) tende fatalmente a riassumere tutta la dottrina amministrativistica italiana tra Otto e Novecento nelle opere notissime di Orlando e Romano, che ebbero più ampia diffusione oltre i confini nazionali, destinando all'oblio tutti coloro che operarono nel solco tracciato da queste due figure maggiori. Al contrario, invece, è proprio nell'opera di Ranelletti che molte intuizioni – tanto di Romano quanto di Orlando – trovarono un compiuto sviluppo, facendo del giurista abruzzese un tassello decisivo per comprendere un'intera stagione della giuspubblicistica italiana. Senza contare l'apporto cruciale del Ranelletti nell'«articolazione della categoria concettuale dell'interesse legittimo»,

funzionale al «processo di giuridicizzazione dell'amministrazione» ed al riconoscimento della sua giustiziabilità a tutela del cittadino leso dall'esercizio scorretto di un potere pubblico. Ancor più di Santi Romano e di Vittorio Emanuele Orlando, fu proprio Oreste Ranelletti ad incarnare strenuamente (con tutte le sue più intime contraddizioni) l'*habitus* dell'amministrativista ottocentesco, riuscendo ad attraversare quasi "indenne" il passaggio da un secolo all'altro, e traghettando camaleonticamente alcune delle migliori innovazioni della scienza giuridica italiana di età liberale attraverso il regime fascista e fin dentro il cantiere del nuovo ordinamento repubblicano. Fu così che l'idea stessa di *Stato di diritto* ottocentesco – tramutatosi in *Stato amministrativo*, a cavallo tra un secolo e l'altro – assunse oltre il ruolo di baluardo dei diritti e delle libertà fondamentali dei cittadini, tipico del liberalismo classico, anche «il compito di rimuovere gli ostacoli economici e sociali che impedivano il "pieno sviluppo della persona umana" (eguaglianza di fatto), un principio che Ranelletti vedeva come fondamentale per la Costituzione» nascente della Repubblica italiana.

Andrea R. Amato

# G

Francesco GUIDA, Giuseppe  
MONSAGRATI  
*Giuseppe Mazzini:  
rivoluzionario italiano ed  
europeo*

Firenze, Leo S. Olschki editore, 2025,  
pp. 234  
ISBN 9788822295095, Euro 35,00

Il volume si inserisce nel quadro delle iniziative promosse in occasione del centocinquantesimo anniversario della morte di Mazzini e raccoglie gli esiti di un ciclo di lezioni tenuto tra il 2022 e il 2023 presso la Fondazione Marco Besso.

Già la premessa di Lucio Caracciolo, Presidente della Fondazione, chiarisce il significato culturale dell'iniziativa volta a valorizzare figure centrali della tradizione politico-intellettuale italiana. In tale prospettiva, la scelta di inaugurare la collana di studi con un volume dedicato a Mazzini appare tutt'altro che casuale. Essa riflette l'identità stessa della Fondazione e il legame ideale con Marco Besso, che riconosceva nel patriota genovese un riferimento etico e politico fondamentale.

La prefazione dei curatori insiste opportunamente sulla duplice dimensione di Mazzini: da un lato protagonista del processo risorgimentale italiano, dall'altro pensatore e attivista inserito in una rete

europea di relazioni politiche e culturali. Il volume si propone dunque di restituire questa complessità, evitando tanto la celebrazione agiografica quanto la riduzione manualistica. Ne emerge un ritratto dinamico, nel quale tensioni, contraddizioni e attualità del pensiero mazziniano diventano strumenti per interrogare il presente.

Nello specifico, i saggi qui raccolti spaziano dalla dimensione conspirativa e associativa dell'età della Restaurazione alla riflessione sulle correnti della democrazia europea, dalla questione nazionale italiana alle reti transnazionali che collegavano Mazzini ad altri contesti politici. Non meno rilevanti risultano i contributi dedicati a temi specifici, come la questione ebraica, la rappresentazione iconografica, il ruolo delle donne nel pensiero mazziniano o la memoria novecentesca della sua eredità.

Particolarmente significativa è l'insistenza sulla dimensione europea dell'esperienza mazziniana. Diversi saggi mettono in luce il dialogo – talvolta conflittuale – con altri modelli politici e ideologici, evidenziando come il progetto mazziniano non si esaurisse nella costruzione dello Stato nazionale, ma mirasse a una più ampia rigenerazione democratica del continente. In questo senso, il volume contribuisce efficacemente a superare una lettura

## Sedici proposte di lettura

esclusivamente nazionalista del Risorgimento, collocando Mazzini in una prospettiva autenticamente transnazionale.

Accanto a questi temi, l'opera offre anche una riflessione sulla ricezione e sulle trasformazioni del mito mazziniano. I contributi dedicati alla Repubblica romana del 1849, alla stampa mazziniana e alle interpretazioni novecentesche mostrano come la figura di Mazzini sia stata costantemente rielaborata, talora semplificata o distorta, ma sempre centrale nel dibattito politico e culturale italiano.

Nel complesso, questo volume collettaneo, oltre a fare il punto sugli studi mazziniani, rilancia con forza la domanda sull'attualità del suo pensiero, in un'epoca segnata da nuove incertezze politiche e identitarie.

Giuseppe Mecca

# M

Marco MERIGGI  
*Carbonari del Sud*  
*Settarismo, stato, società nel*  
*Mezzogiorno preunitario*

Napoli, Federico II University Press,  
2025, pp. 207  
ISBN 9788868873783, <<http://www.fedoabooks.unina.it/index.php/fedoapress/catalog/book/702>>

Uno dei più grandi fenomeni di settarismo politico tra l'età napoleonica e i primi anni

della Restaurazione coinvolse il Mezzogiorno italiano con centinaia di migliaia di aderenti. La carboneria del Sud – per alcuni versi un tema “classico” della storiografia risorgimentale, accompagnata da una vastissima letteratura – è al centro di questo importante lavoro di Marco Meriggi che rilegge vicende più o meno note da un diverso angolo visuale mostrando “in che modo la carboneria costituì allora l'espressione dell'ansia di aggregazione sociale e di coesione collettiva di un mondo che stava assistendo al tramonto del sistema feudale e alla contestuale avanzata della statualità moderna”. L'Autore ripercorre le vicende costitutive del movimento dei “buoni cugini” guardando sia al modello francese che a radici autoctone legate alle dinamiche politiche del Regno. Certamente i francesi – basti pensare a Pierre-Joseph Briot – ebbero un ruolo rilevante, specie nell'età murattiana, nel diffondere idee solo in parte in sintonia con il regime politico (lo stesso Murat nel 1813 farà dichiarare illegali tutte le associazioni segrete tranne la massoneria) e, in alcuni casi, con ben più radicate aspirazioni democratiche e costituzionali. Certo, non è semplice tracciare la linea di confine tra la massoneria e la carboneria, vista l'esistenza di svariate sovrapposizioni e di rapporti circolari.

L'analisi della composizione sociale della carboneria mostra la presenza di un ceto medio che va dalle professioni liberali al mondo dei funzionari e soprattutto a quello dei militari. Nell'età della Restaurazione la carboneria attrasse quel ceto “civile” di proprietari che temeva la reazione (si pensi al principe di Canosa) e che non esitò, a livello locale, ad allearsi con il mondo del brigantaggio (v. il caso pugliese) ma anche a sostenere la repressione del generale Church per distruggere la grossa banda dell'ex sacerdote Ciro Annichiarico. Così la carboneria non è mera “sovversione” ma, attraverso le milizie provinciali, contribuisce ad assicurare l'ordine pubblico a livello locale, acquisendo anche i tratti di una forza paramilitare. Fu il nerbo di quella sollevazione, ampiamente annunciata, che riuscirà nel luglio 1820 dopo il pronunciamento in Spagna e l'assassinio in Francia del duca di Berry. Meriggi ricostruisce le vicende partendo dalla memorialistica e dalle storie coeve, utili per comprendere l'“auto-rappresentazione” dei protagonisti. Molte voci per una stessa rivoluzione, ovvero per varie rivoluzioni parallele. Come nel 1815, i carbonari invocavano la Costituzione. L'aveva invano promessa il Borbone al popolo continentale al momento del suo ritorno. Nel 1820 fu soprattutto la

costituzione di una monarchia temperata dalla collaborazione legislativa e da un certo grado di autogoverno locale a diventare una sorta di piattaforma comune che guardava, in astratto, alla costituzione di Cadice per le maggiori potenzialità rispetto ad altre costituzioni dell'epoca. Costituzione o morte fu il grido del nonimembre ma sarebbe sbagliato vedere nella sola carboneria la protagonista dei moti napoletani. Le elezioni del settembre 1820 furono le sole a largo suffragio maschile che si svolsero nella penisola italiana mostrando che i carbonari erano una componente minoritaria seppur molto attiva. Meriggi ci ricorda che la carboneria non può essere vista solo come un fenomeno politico, pur importante. Bisogna penetrare nelle società locali, nelle lotte per l'appropriazione dei beni fondiari messi in circolazione a seguito del complesso smantellamento dell'ordine feudale, in un vasto settarismo all'origine di quelle costellazioni notabili che segneranno la storia del Mezzogiorno.

Luigi Lacchè

P

Adam PERRY

*The Conventional Constitution*

Oxford, Oxford University Press, 2025,

pp. 256  
ISBN 9780192897848, £ 100.00

Le convenzioni costituzionali regolano, com'è noto, l'assetto fondamentale del sistema politico britannico. Nonostante ciò, il tema è tuttora caratterizzato da numerose incertezze: manca una definizione generalmente condivisa (la più nota, offerta da Albert Venn Dicey, non gode di consenso unanime), si discute sull'identificazione delle convenzioni attualmente vigenti e sul loro esatto contenuto, e inoltre si segnala l'assenza di trattazioni monografiche recenti – l'ultima risale infatti a quasi vent'anni fa –. Resta altresì oscuro il processo attraverso il quale determinati comportamenti o prassi si trasformino in convenzioni costituzionali, non traendo esse di solito origine da esplicite deliberazioni bensì da dinamiche politiche o sociali.

Queste incertezze sollevano svariati interrogativi, *in primis* sull'opportunità di conservare le convenzioni costituzionali ovvero procedere a una codificazione. In questo contesto s'inserisce l'analisi di Adam Perry, il quale ritiene innanzitutto che le convenzioni siano un elemento assai importante della costituzione britannica, la cui complessità richiede un approccio metodologico multidisciplinare che comprenda il diritto, la politica, e la storia. Di conseguenza, il principale obiettivo dell'A.

è duplice: definire la natura, giuridica o no, delle convenzioni costituzionali e chiarire se esse debbano essere applicate dalle corti di giustizia. Ne risulta una visione che valorizza le convenzioni, evidenziandone i vantaggi rispetto alle norme formali, tra i quali spicca la maggior stabilità e flessibilità della costituzione. Quanto alle corti, l'A. non si discosta dall'ortodossia dottrinale che nega l'applicabilità delle convenzioni da parte dei giudici britannici, ma offre a sostegno della propria tesi argomentazioni originali e persuasive.

Rocco Giurato

Cesare PINELLI (a cura di)  
*Leopoldo Elia. Democrazia,  
Costituzione e forma di governo*

coll. Studi bartoliani, n. 9, Sassoferrato,  
Istituto internazionale di Studi Piceni  
"Bartolo da Sassoferrato", 2025, pp. 118  
ISBN 9791281697560, Euro 20.00

«Guardando all'esperienza dell'ordinamento repubblicano» – affermò Leopoldo Elia (1925-2008), nel suo *Discorso* del 29 febbraio 2008, da Presidente Emerito della Consulta, per la commemorazione del 60° Anniversario della Costituzione – «si può constatare che c'è stata una varietà di stagioni in cui gli organi parlamentari e governativi hanno fatto fronte con diversa tempestività e intensità a compiti di grande rilievo». E questo, a maggior ragione, vale anche per i

## Sedici proposte di lettura

momenti di crisi, per i grandi mutamenti socioculturali e per le profonde trasformazioni politico-istituzionali, che hanno scosso la Repubblica dagli anni del «Secondo Risorgimento» (C. Pavone, *Le idee della Resistenza. Antifascisti e fascisti di fronte alla tradizione del Risorgimento* (1959) in Id., *Alle origini della Repubblica: scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello Stato*, Torino, Bollati Boringhieri, 1995, pp. 3-69) fino al crollo della cd. Prima Repubblica, passando per il miracolo economico italiano, la rivoluzione dei costumi e gli anni di piombo, «contristati dalla violenza del terrorismo» ma anche «ricchi di notevolissime riforme legislative» (l'entrata in funzione della Corte Costituzionale, con il prezioso «contributo evolutivo che la sua giurisprudenza ha dato alla vita costituzionale italiana», le numerose e radicali riforme del diritto e del processo penale, l'introduzione dello Statuto dei lavoratori, l'imponente opera di "restaurazione" del diritto di famiglia e l'istituzione del Servizio sanitario nazionale, per citarne soltanto alcuni).

Tuttavia, «alla discontinuità delle vicende legislative e di governo» – prosegue Elia – non ha fatto eco una crisi degli assetti costituzionali repubblicani. Se si esclude, infatti, la cd. riforma del "Giusto processo" (1999) e quella del "Titolo V" (2001), si è assistito

ad un «costante [e] continuo funzionamento degli organi di garanzia» costituzionale: «Presidente della repubblica e Corte costituzionale hanno risposto pienamente alle aspettative che i costituenti più illuminati avevano riposto in queste strutture», contribuendo (su livelli diversi, ma complanari) a conferire «all'ordinamento vivente una continua dinamica che corrisponde alla complessità della vita contemporanea» di cui spesso la politica si è dimostrata incapace di farsi carico. Tutto questo, è stato possibile non soltanto grazie all'apporto di grandi personalità, che hanno incarnato con coraggio, saggezza e lungimiranza le più alte cariche dello Stato, ma soprattutto grazie a quelle caratteristiche straordinarie che la Costituzione del '48 «ha dimostrato di possedere»: resilienza, «elasticità e attitudine a "comprendere" con i suoi principi fenomeni non prevedibili dai costituenti», «tutto ciò senza perdere di significato» o snaturare il valore di quei pilastri fondamentali su cui fu edificata la Repubblica («personalismo, pluralismo, Stato democratico, libertà, giustizia sociale, organizzazione "diffusa" dei poteri che assicurano equilibrio e controllo reciproco, sistema di garanzie», etc.).

Oggi, che ricorre l'80° anniversario dell'elezione (per la prima volta a suffragio universale) dell'Assemblea costi-

tante e, da un angolo all'altro del Pianeta, il sistema della Democrazia (con tutti i suoi irrinunciabili corollari) sembra essere messo in crisi dal ritorno ad un brutale regime di forza – incarnato da una nuova *Age of the Strongman*, per dirlo con l'espressione del giornalista e politologo britannico Gideon Rachman (*The Age of the Strongman: How the Cult of the Leader Threatens Democracy around the World*, London, The Bodley Head, 2022) – il monito di Elia, e la sua fiducia incrollabile negli organi costituzionali che garantiscono l'equilibrio democratico, suonano ancora come più rilevanti, imponendoci – come ci propongono di fare i saggi raccolti da Cesare Pinelli – una riflessione su *Democrazia, Costituzione e forme di governo*, a partire proprio dal pensiero e dall'esperienza di Leopoldo Elia. Sede naturale per affrontare una questione tanto cruciale (per il presente e per l'avvenire) non poteva che essere l'Istituto internazionale di Studi Piceni "Bartolo da Sassoferrato", da più di cinquant'anni impegnato nel promuovere studi e ricerche sulle Marche ed illustrare il contributo che personalità di spicco della Regione hanno dato alla cultura nazionale ed internazionale.

La «figura di Leopoldo Elia», infatti, – come ricorda il filosofo Galliano Crinella, Presidente dell'Istituto di Sassoferrato – oltre ad essere

quella di un'«insigne costituzionalista, che ha lasciato un segno indelebile nella vita politica ed istituzionale del nostro paese», è anche «tra le più significative della Regione Marche nel secondo Novecento»: promotore instancabile dell'importanza e del ruolo fondamentale della Corte Costituzionale nel panorama istituzionale repubblicano, «ritenuta un vero e proprio deposito di saggezza civile»; esempio di rettitudine nell'agire politico, con il suo «tentativo di sconfiggere il linguaggio dell'odio» e per la «tenacia con cui ha sempre rivendicato il dovere di preservare le istituzioni come patrimonio di tutti» (difendendo, a spada tratta, «le prerogative democratiche del Parlamento» anche nei momenti di crisi). Senza l'ardire di domandarsi, in maniera del tutto congetturale, che cosa il senatore Elia «avrebbe detto dell'attuale stato della democrazia e delle forme di governo della Repubblica», Pinelli ci suggerisce, invece, di ritornare «oggi sulle sue pagine, che più ci parlano del legame tra democrazia e forme di governo», riflettendo sulla contemporaneità. È questo, dopo tutto, «il punto centrale approfondito dalle diverse prospettive prescelte» nei contributi raccolti, «naturalmente secondo opinioni che ben potranno a loro volta divergere». Ed ecco che emerge, attraverso la figura di Leopoldo Elia, il rapporto tra

giustizia e politica (indagato da Francesco Amatori), così come il ruolo del Parlamento nella dialettica con le altre istituzioni costituzionali (di cui si occupa Luigi Giannotti), o ancora il ruolo dei partiti politici nell'attuale assetto costituzionale (approfondito da Paolo Bonini) o il costante riferimento al sistema istituzionale francese, adoperato «come uno specchio che aiuta a comprendere le istituzioni politiche italiane» (Marco Olivetti). Non ci resta, allora, che fare tesoro di queste riflessioni ed augurarci – come fece il senatore Elia nel febbraio 2008 – che «chi verrà dopo possa far meglio di chi ha operato prima. *Faciant meliora sequentes*».

Andrea R. Amato

Carmine PINTO (a cura di)  
*Plebiscito del 1860. Unificazione, legittimazione, reazione nel Mezzogiorno e in Sicilia*

Soveria Mannelli, Rubbettino, 2025, pp. 616  
ISBN 9788849886399, Euro 38,00

L'opera curata da Carmine Pinto si colloca esplicitamente tra due tradizioni storiografiche opposte, ma ugualmente riduttive: da un lato la narrazione celebrativa del plebiscito come "rito unanime" della volontà nazionale; dall'altro la lettura revisionista che lo riduce a mera operazione plebiscitaria manipolata. Il merito principale del volume è proprio quello di sottrarre il plebiscito a queste semplificazioni, restituendolo alla sua

complessità storica, politica e sociale.

Come emerge già dalle prime pagine, il voto del 21 ottobre 1860 viene interpretato non come un episodio isolato, ma come un passaggio decisivo nella costruzione della sovranità nazionale, capace di saldare dimensione rivoluzionaria e istituzionale: esso rappresentò «la base legale dell'ingresso delle province napoletane e siciliane nello stato in costruzione» (p. 7). In questa prospettiva, il plebiscito diventa il momento attraverso cui la rivoluzione cerca una forma di uscita ordinata, trasformando la mobilitazione politica in legittimazione giuridica.

Il volume si distingue per una struttura ampia e articolata, che combina saggi di inquadramento teorico con una fitta rete di studi di caso. Dopo una sezione introduttiva dedicata alle coordinate concettuali del fenomeno plebiscitario nel contesto europeo, il libro si sviluppa attraverso l'analisi territoriale sulle province del Mezzogiorno continentale; una sezione specifica sulla Sicilia; contributi trasversali dedicati alla comunicazione politica, ai linguaggi simbolici e agli attori "minori"; un'attenzione finale alle forme di opposizione e resistenza borbonica.

Questa impostazione consente di cogliere la pluralità delle dinamiche locali, evidenziando come il plebiscito non fu un evento uniforme,

## Sedici proposte di lettura

ma un processo differenziato, segnato da mobilitazioni, conflitti e negoziazioni.

Uno degli elementi più originali del volume è la lettura del plebiscito come "laboratorio" della modernità politica. In esso convergono infatti diversi piani: giuridico-istituzionale, con il passaggio da una sovranità dinastica a una legittimazione di tipo popolare; politico, come strumento di composizione del conflitto tra le diverse anime del movimento unitario (moderati, democratici, autonomisti); sociale, attraverso una mobilitazione che coinvolge ampi settori della popolazione; simbolico, grazie al ruolo della propaganda, dei rituali e delle rappresentazioni pubbliche.

Particolarmente convincente è l'insistenza sulla dimensione conflittuale del processo: il plebiscito si svolge in un contesto di guerra e di guerra civile, intrecciando consenso e coercizione, partecipazione e controllo. In tal senso, esso appare meno come un semplice atto di volontà popolare e più come un dispositivo politico complesso, volto a stabilizzare una rivoluzione ancora in corso.

L'attenzione alle pratiche concrete del voto, alle modalità organizzative e alle forme di partecipazione consente di superare letture astratte, restituendo densità storica al concetto di cittadinanza politica. Al tempo stesso, il libro dialoga con la storiografia europea sui

plebisciti, collocando il caso italiano all'interno di una più ampia riflessione sui processi di costruzione della sovranità nel XIX secolo. Ne emerge l'immagine di una pratica flessibile, utilizzata per legittimare trasformazioni istituzionali profonde, ma sempre inscritta in contesti di forte tensione politica.

Giuseppe Mecca

# R

Federico ROGGERO (a cura di)  
*Questione sociale e questione religiosa in Italia. Continuità e discontinuità dalla Grande Guerra al Fascismo*

Torino, Giappichelli, 2024, pp. 208  
ISBN 9791221107463, Euro 28,00

Il volume curato da Federico Roggero raccoglie i contributi dei partecipanti al Progetto *Dalla Grande Guerra al Fascismo. Continuità e discontinuità nell'ordinamento giuridico italiano*.

Le prospettive approfondite dai saggi si riferiscono essenzialmente all'impatto della "questione sociale" e della "questione religiosa". In un passaggio cronologico importante anche rispetto al profilarsi della prima legislazione italiana sulla città e la sua crescita dovuta all'impatto con l'industrializzazione, nel volume la questione sociale è indagata dal

curatore attraverso l'attenzione posta verso la «legislazione in materia di protezione del territorio» per gli esiti sulle popolazioni rurali e montane italiane. Nella società civile di allora, tra politici, tecnici ed intellettuali il dibattito fu molto vivace dopo l'emanazione della prima legge forestale italiana (L. 20 giugno 1877, n. 3917), della legge sul demanio forestale dello stato (L. 2 giugno 1910, n. 277), della legge sulla sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani (L. 13 luglio 1911, n. 774) prima che intervenisse la Grande Guerra ad interrompere un processo che sarebbe andato verso una riforma «in senso sociale» del vincolo, con il progetto presentato prima del conflitto dal Ministro Ranieri. Si sarebbe voluto riunificare le disposizioni in un testo unico in materia forestale (riprodotta in anastatica la Relazione di Mario Cermenati). Ci si arrivò invece solo durante il Fascismo, come per altri ambiti 'sociali' significativi – su tutti la contrattazione collettiva – con la c.d. Legge Sarpieri (R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267).

Il filo della continuità «di forme e di postura generale dell'ordinamento» è portato in evidenza anche dal saggio di Maria Teresa Trapasso, dedicato alla prospettiva penale riguardo la repressione delle agitazioni operaie e contadine. La discontinuità tra età liberale e fascismo è segnata, invece, dalla ricostruzione del contributo di Domenico Barone (1879-1929) Consigliere

di Stato e plenipotenziario del Governo per le Trattative tra Santa sede e Governo Fascista per i Patti del 1929, grazie all'archivio, in parte inedito, messo a disposizione dagli eredi, nel saggio di Fabio Franceschi. Ancora in discontinuità, dopo la prima fase risorgimentale di assimilazione, è spiegato anche il percorso storico della soluzione riguardo ai rapporti tra Regno d'Italia e Comunità ebraiche nei primi anni Trenta, ricostruito nel saggio di Alessandra Viani.

Ninfa Contigiani

Pierre ROSANVALLON  
*Le istituzioni invisibili*

a cura di Andrea Lanza, traduzione dal francese di Alessandro Bresolin

Roma, Castelvecchi, 2026, pp. 303  
ISBN 9791256145522, Euro 25,00

La traduzione italiana di *Les institutions invisibles* di Pierre Rosanvallon – libro uscito per Seuil nel 2024 e rapidamente resa disponibile al pubblico italiano – offre l'occasione per misurarsi con una delle più recenti e ambiziose elaborazioni della storia concettuale del politico. Il volume si inserisce con coerenza nel percorso dell'autore, ma al tempo stesso ne segna un avanzamento significativo, sia sul piano teorico sia su quello lessicale e interpretativo.

La prefazione di Andrea Lanza coglie con precisione la duplice natura dell'operazio-

ne: da un lato, un obiettivo politico – comprendere e contrastare la crisi contemporanea della democrazia; dall'altro, una sfida epistemologica – ridefinire gli strumenti con cui tale crisi può essere analizzata.

Il cuore del volume si può così sintetizzare: individuare e chiarire le tre componenti "invisibili" delle istituzioni – fiducia, autorità, legittimità – che, pur non essendo codificate in norme né riducibili a dispositivi formali, risultano decisive per il funzionamento delle democrazie contemporanee. La forza dell'analisi risiede proprio nello spostamento di sguardo: dalle architetture visibili del diritto e delle procedure alle condizioni simboliche e relazionali che rendono possibile l'effettività delle istituzioni.

In questo quadro, Rosanvallon insiste nel collocare tali dimensioni entro un ordine specifico del reale, che egli definisce attraverso una suggestiva analogia biologica: le istituzioni invisibili appartengono al registro del "vivente", vale a dire a quella sfera dinamica e processuale in cui la stabilità convive con il rinnovamento continuo delle forme. Le tre dimensioni sono, inoltre, analizzate in quanto fenomeni radicati nella memoria del passato e proiettati verso il futuro, capaci di produrre coesione e intensità nel corpo sociale. Esse non sono semplici presupposti esterni, ma veri e propri

operatori della vita collettiva: senza fiducia si contraggono gli scambi, senza legittimità i regimi si irrigidiscono o collassano, senza autorità si apre lo spazio dell'anomia.

La *fiducia* viene definita a partire dall'esperienza elementare del legame interpersonale, ma subito ampliata fino a comprendere dimensioni religiose, sociali ed economiche. Analogamente, la riflessione sull'*autorità* mostra come essa operi come principio di orientamento e di incremento del senso, piuttosto che come semplice comando. Infine, la *legittimità* è tematizzata come qualità al tempo stesso morale e politica che dipende da un riconoscimento diffuso e da principi condivisi, mantenendo una tensione costante con la legalità.

Entro questo ampio apparato concettuale, appare con evidenza la posta in gioco teorica del volume: l'individuazione di un livello intermedio tra istituzioni formali e pratiche sociali, capace di rendere conto delle condizioni effettive del legame politico. Le istituzioni invisibili agiscono infatti come fattori determinanti ma non immediatamente osservabili, producendo effetti spesso percepiti come privi di causa e richiedendo dunque un lavoro di decifrazione genealogica e concettuale.

Giuseppe Mecca

## Sedici proposte di lettura

Davide Rossi

*Il lungo Novecento della  
frontiera adriatica. Transizioni  
istituzionali e modificazioni  
giuridiche*

Soveria Mannelli, Rubbettino, 2025,  
pp. 268  
ISBN 9788849886283, Euro 19,00

Chi si è lasciato sopraffare, almeno una volta, dal fascino meticcio e cosmopolita di Trieste, sospesa tra Italia e Mitteleuropa, non potrà che trovare il recente volume di Davide Rossi ricchissimo di spunti di interesse. Trieste si è detto; ma Trieste è una sineddoche, è il paradigma urbano e monumentale che allude, senza alcuna pretesa di esaurirlo, ad uno spazio più ampio, geograficamente stretto tra le Alpi e l'Adriatico, tra Venezia e i Balcani, ma attraversato e costellato da una molteplicità di «rifrazioni culturali (italiana e veneta [...], ma anche friulana, slovena, croata e tedesca, senza contare le minori comunità serbe, istro-romene e greche, oltre alla presenza di rilevanti comunità ebraiche)» (p. 17). L'alto Adriatico di Davide Rossi è dunque una regione geograficamente incerta e culturalmente ancora più sfuggente. Eppure, è terra di confine. Anzi, per certi versi rappresenta il confine per eccellenza, quello orientale, costruito retoricamente e rivendicato da quella mitologia irredentista che «dilagò con piazze strade e vie della Penisola a cavallo tra XIX e XX secolo» (p. 93) e che

ancora oggi innerva la toponomastica dei nostri spazi urbani (Porta Trento e Trieste, Via Guglielmo Oberdan, Via Nazario Sauro, per limitarsi ai luoghi d'infanzia di chi scrive). Ma se un confine è per definizione cesura, linea di demarcazione, come può essere sfuggente e indefinito? La risposta sta nel susseguirsi di «segmentazioni brutali e arbitrarie» (per usare le parole del prefatore, Bernardo Sordi, p. 7) che hanno costantemente scandito la storia e mutato la geografia della regione, per tutto il secolo XX. Sovrastata dalle vicende geopolitiche connesse ai due conflitti mondiali prima e alla guerra fredda poi, squassata dalle ferite aperte dal dilagare dei nazionalismi delle più diverse estrazioni, la Venezia Giulia descritta da Davide Rossi non cessa mai, tuttavia, di ostentare la propria affascinante complessità, che riaffiora – è proprio il caso di dire carsicamente – a dispetto delle pretese esclusive e delle ideologie escludenti, quasi a sfidare la storia.

La prospettiva dell'autore – che è quella dello storico del diritto – si presta perfettamente a descrivere il peculiare *Sonderweg* di una terra che, ai costanti tentativi di omogeneizzazione, si ostina ad opporre il proprio poliedrico *meltingpot* e a ribadire l'irriducibilità delle sue stratificazioni culturali, sedimentatesi grazie all'incontro e alla contamina-

zione di diverse lingue, etnie, tradizioni. Emblematica, ad esempio, è la breve vicenda della *Sesta Sezione provvisoria del Consiglio di Stato per le nuove provincie del Regno*, istituita nel primo dopoguerra allo scopo di rendere più spedita «l'integrazione e l'omogeneizzazione tra l'Ordinamento italiano e la macchina istituzionale imperiale che, per oltre un cinquantennio, aveva retto Trento e Trieste con le rispettive province, l'Istria, Fiume e giù fino alla Dalmazia» (p. 46). La vicenda è emblematica perché mostra plasticamente l'impossibilità di estendere, con un semplice tratto di penna, l'ordinamento italiano alle terre redente, stante anche la superiore qualità del previgente ordinamento imperiale, in particolare quello relativo alle autonomie comunali e provinciali. La scelta di istituire la Sesta sezione – cui vennero destinati magistrati locali, dotati di buona conoscenza non solo della lingua tedesca, ma soprattutto del diritto austro-ungarico – produsse dunque un interessante tentativo di mediazione, «un procedimento *ad hoc*, figlio della specialità e dell'ibridismo della sezione Stessa» (p. 61), nel quale il diritto italiano e quello austro-ungarico si mescolarono, naturalmente non senza ovvie difficoltà (originate, ad esempio, da una fondazione teorica dei diritti pubblici subiettivi marcatamente differente).

Forte di questa profonda e suggestiva trattazione della poliedrica complessità della Venezia Giulia – che ne occupa l'intera prima parte – il volume prosegue affrontando alcuni capitoli della sua storia, invero decisamente esemplificativi di quella specialità. Tra i numerosi episodi – che volendo muovere un marginale appunto, non sempre risultano magari perfettamente collegati tra loro – alcuni spiccano per rilevanza e su questi concentreremo l'attenzione.

Il primo è certamente rappresentato dall'avventura fiumana del 1919, guidata da Gabriele D'Annunzio, alla quale Davide Rossi dedica la seconda parte del suo libro. Ad emergere, tuttavia, non è né l'epica dell'impresa legionaria, né la figura lirica ed estrema del Vate. A salire alla ribalta è piuttosto la Carta del Carnaro, che l'autore – correttamente – non derubrica ad utopistica ed estemporanea creazione poetica dannunziana, per contestualizzarla invece a pieno titolo in quel momento costituente del primo Novecento che inizia con Weimar nel 1919 e termina con la Costituzione della Seconda Repubblica spagnola nel 1931. Grazie al lavoro del suo principale ispiratore (Alceste De Ambris) la carta fiumana mostra numerosi punti di contatto con quelle costituzioni 'sorelle': una marcatissima vocazione repubblicana e sociale (dimostrata da una con-

cezione assai 'weimariana' del diritto di proprietà), una corrispondente determinazione a fondarsi su «un concetto del lavoro profondamente valoriale e positivo» (p. 125) riversato nell'assetto corporativo, la previsione di numerosi istituti di democrazia diretta. Ma c'è di più. La Carta del Carnaro non solo si collocò pienamente nello *Zeitgeist* costituzionale del primo dopoguerra; seppe anche – come l'autore efficacemente sottolinea – valorizzare le proprie specificità locali, mostrando grande attenzione alla tradizione municipalistica e una spiccata vocazione alla «tutela della multiculturalità e delle minoranze» (p. 126).

Spostandoci da un dopoguerra all'altro, altrettanto acuta e documentata risulta la ricostruzione delle vicende della regione nella fase costituente, di cui si evidenziano le tante, troppe aspettative disattese, destinate inevitabilmente ad ostacolare la già complicata integrazione del confine orientale nel contesto nazionale. L'autore ricostruisce una storia che esordì sin dal principio sotto pessimi auspici, visto che la Circostrizione elettorale XII (Trieste e Venezia Giulia-Zara) non poté partecipare a quel basilare appuntamento fondativo della nascente democrazia costituzionale italiana, rappresentato dalle elezioni del 2 giugno 1946. Troppo instabile era la situazione politica internazio-

nale dell'area, minacciata dalle rivendicazioni e dalle mire espansionistiche pan-jugoslave del Maresciallo Tito, perché i comizi elettorali potessero essere convocati senza creare disordini o, peggio, incidenti diplomatici. Nonostante ciò, grazie alla disponibilità dei principali partiti italiani a designare candidati giuliani, il confine orientale risultò comunque rappresentato sui banchi della Assemblea costituente. Ma gli stessi esiti di quel dibattito (ci si riferisce in particolare alla scelta regionalista che, nel caso specifico, finì per creare un'entità territoriale eterogenea, quella del Friuli-Venezia Giulia, nata dalla fusione di due territori che poco o nulla avevano in comune) vennero pesantemente indirizzati dalle decisioni cristallizzate nel Trattato di Parigi del febbraio 1947, che mutarono ancora una volta la geografia politica dell'area. L'Italia perse infatti la sovranità su «gran parte dell'Istria, di Fiume, del Carso triestino e goriziano», ma dovette subire anche la spartizione – grigio presagio della cortina di ferro – «del Territorio Libero di Trieste (T.L.T.) in una zona A, amministrata dagli Alleati e in una zona B, controllata dall'esercito jugoslavo.

In conclusione, non si può pertanto che essere grati a Davide Rossi per aver saputo districarsi nell'impervio groviglio storico, linguistico,

## Sedici proposte di lettura

etnico – e dunque, giocoforza, anche giuridico – della Venezia Giulia. E se è vero che il libro «non ha la pretesa di essere una storia generale della cultura giuridica e istituzionale delle terre alto-adriatiche» (p. 12), resta sempre la speranza che l'autore voglia, prima o poi, procedere anche a quella impresa.

Massimiliano Gregorio

Gianluca Russo

*Una grande tela di ragno. La via toscana del diritto comune (secoli XVI-XVIII)*

Milano, Lefebvre Giuffrè, 2026, pp. 549  
ISBN 9788828876830, Euro 79,00

La domanda di fondo dell'avvincente volume è cogliere il momento in cui lo *ius patrium* acquisisce una propria rilevanza autonoma. Tuttavia, la risposta non si trova in una svolta precisa o improvvisa, ma in una lunga trasformazione che trova un approdo nei progetti codificatori del XVIII secolo.

La ricostruzione della "via toscana" al diritto comune proposta dall'autore si sviluppa dunque in una prospettiva di lungo periodo, nella quale il diritto comune costituisce l'ordito stabile su cui si intrecciano le iniziative del Principe, l'azione dei magistrati e l'elaborazione dei giuristi: le tre direttrici che l'autore individua come chiave interpretativa dell'intera ricerca. Un concetto chiave del lavoro è l'idea di "patria". In età moderna la

patria è ancora la "terra del padre", il vincolo tramandato dagli avi, e si declina anzitutto in senso cittadino e municipale. Per questo motivo l'idea stessa di un diritto patrio toscano, valido uniformemente su tutto il territorio regionale, resta a lungo assente. La Toscana, dunque, appare più come un mosaico di identità locali inserite nella più ampia dimensione europea dello *ius commune*.

Lo *sperimentale* principato cosimiano intraprende la "via legis" e promuove un ridimensionamento del peso dello statuto fiorentino, vettore di uniformazione giuridica o minacciosa "colonizzazione della periferia", affidandosi ai consiglieri giuridici e soprattutto ai giudici della Rota. Attraverso la motivazione delle sentenze, il Principe riesce infatti a controllare la ricezione del diritto comune nel territorio e a modulare l'efficacia degli statuti locali. Il prestigio crescente della magistratura contribuisce a trasformare il diritto comune e a costruire uno spazio giuridico regionale capace di superare le appartenenze municipali. Il «sibilo» di uno *ius patrium* toscano compare soltanto nel Settecento inoltrato, in connessione con i tentativi di codificazione.

La Toscana ha allontanato un sistema codificato sul modello francese; eppure proprio nel Settecento si diffonde una nuova consapevolezza. In questo quadro, la parentesi napol-

eonica viene giudicata severamente per aver cancellato antichi statuti nati quando il diritto romano era ormai caduto in oblio. Tuttavia, non si eclissa la capacità del foro toscano di riassorbire criticamente il *Code Napoléon* entro le categorie dello *ius commune*. Giuseppe Montanelli, dalla cattedra di Diritto patrio e commerciale istituita nel 1840, elabora l'idea di un gius patrio "dinamico", alimentato tanto dalla legislazione quanto dalla giurisprudenza e proiettato verso un diritto comune europeo. Significativa è la posizione di Francesco Forti, favorevole a «confezionare un abito su misura a vocazione codicistica magari, ma di pura foggia giurisprudenziale». La lezione che emerge è chiara, non è un problema la riduzione della legge nel codice così come il "mito" del sillogismo giudiziale: nessuna codificazione può eliminare del tutto l'incertezza del diritto, poiché la vita giuridica continua inevitabilmente a dipendere dagli interpreti. La Toscana è dunque un laboratorio nel quale legislazione, giurisprudenza e cultura giuridica dialogano costantemente, dando vita a un'esperienza originale che sfugge tanto al municipalismo medievale quanto al modello rigido della codificazione ottocentesca

Monica Stronati

## S

Gianfranco STANCO (a cura di)  
*Le vie del costituzionalismo tra  
 autodeterminazione dei popoli  
 e diritti dei popoli. Libertà,  
 giustizia e amministrazione*

Milano, Giuffrè, 2024, pp. 338  
 ISBN 9788828864189, Euro 49,00

*Autodeterminazione e diritti  
 dei popoli. Diritti umani e  
 democrazia, interdipendenza  
 planetaria e sovranità [dis]  
 armata, credibilità della  
 giustizia*

Milano, Giuffrè, 2024, pp. 425  
 ISBN 9788828864196, Euro 61,00

I due volumi, curati da Gianfranco Stanco, fanno parte di un vasto progetto di ricerca dell'Ateneo LUM e offrono al lettore gli atti di un Convegno tenutosi a Casamassima nel 2022. Autodeterminazione e diritti dei popoli sono i temi centrali declinati attraverso una pluralità di prospettive disciplinari e culturali. Trattandosi di raccolte piuttosto eterogenee, specie la seconda, è impossibile darne conto in maniera analitica.

Segnaliamo in particolare il primo volume che ha una più spiccata connotazione storica e riguarda soprattutto le "vie del costituzionalismo" nell'età risorgimentale quando in Italia si è posto, dapprima in maniera dottrinarica, poi sempre più in chiave "operativa", il pro-

blema dell'autodeterminazione e della difficile costruzione di uno Stato liberal-costituzionale chiamato ad affrontare sfide inedite. La retorica risorgimentale che ha attraversato la storia nazionale appare oggi l'oggetto inevitabile di un esame critico e scevro da celebrazioni fine a se stesse. Proprio le "vie del costituzionalismo" offrono spunti importanti per affrontare questi temi cercando di cogliere gli elementi strutturali della costruzione del rapporto tra libertà e diritti dinanzi al potere pubblico. Il volume, inoltre, individua nella giurisdizione un tema centrale, cogliendone alcuni tratti di più lunga durata: i modelli processuali (M.N. Miletto), il dilemma tra Cassazione e Terza istanza (Andrea Panzarola), le prospettive della magistratura italiana nei primi anni dopo la nascita dell'Italia democratica (F. Colao). La parte terza del volume prende in esame i rapporti tra governo, territorio e amministrazione, aprendo un altro cantiere fondamentale. La quarta parte, a mo' di appendice, contiene gli interventi fatti (da Enrico Follieri, Bernardo Sordi e dall'autore del libro) in occasione della presentazione dell'importante e singolare volume di Franco Gaetano Scoca su "Risorgimento e costituzione" Giuffrè, 2021). Non è un fuor d'opera poiché questo importante lavoro tematizza in maniera ampia e approfondita i temi che hanno animato il Convegno e

sono poi confluiti nei due volumi.

Luigi Lacchè

## T

Federico Silvio TONIATO  
*Codice parlamentare.  
 Raccolta sistematica delle  
 disposizioni rilevanti per  
 l'attività parlamentare*

Milano, Giuffrè, 2025, pp. 985  
 ISBN 9788828877646, Euro 50,00

Il Codice parlamentare curato da Federico Silvio Toniato, Segretario Generale del Senato, si presenta come un'opera ambiziosa e, al tempo stesso, consapevole della complessità intrinseca del proprio oggetto. Fin dalle pagine introduttive, il volume si colloca oltre l'idea tradizionale di codificazione, proponendo una riflessione che è insieme teorica e operativa sul diritto parlamentare, inteso non come insieme statico di norme, ma come sistema dinamico di relazioni politico-giuridiche.

Il fondamento stesso dell'opera di raccolta normativa risiede nel rifiuto, per quanto implicito, del paradigma codificatorio. Il diritto parlamentare appare qui come un diritto "in azione", che trova la propria unità non tanto nella cristallizzazione normativa, quanto nella continuità delle procedure e nella loro inter-

## Sedici proposte di lettura

pretazione alla luce dei principi costituzionali. In questa chiave, la storica assenza di un autentico codice parlamentare non si configura come una lacuna dell'ordinamento, ma come il riflesso della peculiare ontologia della materia, nella quale la norma scritta costituisce soltanto una componente di un più ampio sistema, profondamente radicato nella prassi istituzionale.

Ciò detto, il volume si presenta come strumento di orientamento, più che come repertorio chiuso: una "bussola" per interpreti e operatori, capace di guidare nella lettura di un sistema normativo in continua evoluzione. Questa impostazione emerge chiaramente anche nell'organizzazione dei contenuti. L'opera è strutturata in dodici parti, che coprono in modo sistematico l'intero spettro del diritto parlamentare: dalle fonti e dagli atti allo statuto del parlamento, dagli organi delle Camere all'organizzazione dei lavori, fino al procedimento legislativo, ai rapporti con il Governo, con gli altri organi costituzionali, con le autonomie territoriali e con l'Unione europea. Particolarmente significativa è l'attenzione dedicata ai profili di qualità della normazione e alla valutazione d'impatto, che testimonia la volontà di connettere il diritto parlamentare alle esigenze contemporanee di buona legislazione.

Insomma, il diritto parlamentare è interpretato come prodotto di una continua interazione tra precedenti e principi, tra prassi e norme, secondo una logica che privilegia la tipizzazione dei casi rispetto all'astrazione delle regole. In questo senso, il volume offre anche un contributo rilevante al dibattito più generale sulla natura delle fonti e sulla funzione delle consuetudini nel diritto pubblico. Ne deriva uno strumento prezioso, capace di coniugare rigore scientifico e utilità pratica, e destinato a divenire un punto di riferimento per studiosi e operatori del settore.

Giuseppe Mecca



# Autori / Authors

**Luigi Lacchè**, Prof. ordinario di Storia del diritto, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Macerata, Via Garibaldi 20, 62100 Macerata, Italia, email: luigi.lacche@unimc.it

**Marco Olivetti**, Prof. ordinario di Diritto costituzionale, Dipartimento di Giurisprudenza, Economia, Politica e Lingue moderne, Università Lumsa, Via Pompeo Magno 28, 00192 Roma, email: m.olivetti@lumsa.it

**Ronald Car**, Prof. associato di Storia delle istituzioni politiche, Dipartimento di Scienze politiche, della comunicazione e delle relazioni internazionali, Università di Macerata, Via Don G. Minzoni, 22/A, 62100 Macerata, email: ronald.car@unimc.it

**Émilien Quinart**, Prof. de droit public à l'Université de Strasbourg, Institut de recherche Carré de Malberg (IRCM, UR 3399), email: equinart@unistra.fr

**Sara Lagi**, Prof.ssa associata di Storia delle istituzioni politiche, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Firenze, Via delle Pandette 32, 50127 Firenze, email: sara.lagi@unifi.it

**Diederick Slijkerman**, Researcher, University of Leiden, The Netherlands, PhD, LL.M., Valentijn 48, 3972 XK, Driebergen, The Netherlands, slijkerman@casema.nl

**Ignacio Fernandez Sarasola**, Prof. Catedrático de derecho constitucional, Facultad de Comercio, Turismo y Ciencias Sociales "Jovellanos", Laboral, Universidad de Oviedo, C/ Luis Moya Blanco 261, 33203 Gijón, Spagna, email: ifsarasola.uniovi@gmail.com

**Dag Michalsen**, Prof. in Legal History, Faculty of Law, University of Oslo, email: dag.michalsen@jus.uio.no

**Cristina Bon**, Prof.ssa associata di Storia delle istituzioni politiche, Dipartimento di Scienze politiche, Università Cattolica di Milano, Largo A. Gemelli 1, 20123 Milano, mail: cristina.bon@unicatt.it

**Marco Fioravanti**, Prof. ordinario di Storia del diritto medievale e moderno, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Roma Tor Vergata, Via Cracovia 50, 00133, email: marco.fioravanti@uniroma2.it

**Francesco Serpico**, Prof. associato di Storia del diritto, Dipartimento giuridico, Università degli Studi del Molise, via A. Manzoni, 86100 Campobasso, email: francesco.serpico@unimol.it

**Massimiliano Gregorio**, Prof. associato di Storia del diritto medievale e moderno, Dipartimento di Scienze giuridiche, Università di Firenze, Via delle Pandette 35, 50127 Firenze, email: massimiliano.gregorio@unifi.it

**Gabriele Maestri**, Prof. a contratto di Diritto costituzionale comparato, Università di Roma Tre, Dipartimento di Scienze Politiche, Via Gabriello Chiabrera 199, 00145 Roma, email: gabriele.maestri@uniroma3.it

**Giovanni Di Cosimo**, Prof. ordinario di Diritto costituzionale, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Macerata, Piaggia dell'Università 2, 62100 Macerata, Italia, email: giovanni.dicosimo@unimc.it

# Abstracts

Luigi Lacchè, *La responsabilità del potere esecutivo: esistono tradizioni nazionali comuni? / Are there common national traditions regarding the responsibility of the executive power?*

Rispondere alla domanda è (ovviamente) molto difficile, se non impossibile. Essa va vista anzitutto come un invito alla riflessione, da inserire in una prospettiva comparata. La responsabilità del potere esecutivo è, come noto, un elemento chiave per determinare la natura di un regime politico-costituzionale. Pertanto, la storia di questo “meccanismo” è rilevante per riformulare le questioni contemporanee in termini di principi e schemi generali. Può essere utile comprendere gli elementi e le logiche di lunga durata e strutturali della responsabilità dell’Esecutivo. Il nostro obiettivo è semplicemente quello di evidenziare alcuni aspetti emersi nel corso del XIX secolo dopo che, nel corso del XVIII secolo si arrivò a definire – tra Gran Bretagna, Stati Uniti d’America e Francia – i contorni fondamentali del concetto, sviluppando tre diverse esperienze costituzionali. Il saggio considera alcuni “classici” e in particolare la dottrina di Benjamin Constant, molto influente nel dibattito europeo del XIX secolo.

Un primo tentativo di delineare una storia costituzionale comparata della responsabilità del potere esecutivo può servire a evidenziare alcuni tratti comuni e a rispondere affermativamente, seppur in termini generali, alla domanda posta nel titolo di questo articolo. Al contempo, ci mostra la molteplicità e la varietà di esperienze e strumenti, mettendo in luce diversi punti di svolta, fasi, contesti e differenti modalità di legittimazione. Il fatto che si utilizzino le stesse parole (potere esecutivo, governo, responsabilità, *impeachment*, ecc.) non significa che nulla sia cambiato. Gran parte dei concetti e delle questioni che riguardano l’Europa odierna sono legati a una lunga eredità storica ricca di deviazioni, cambiamenti e intrecci.

Answering this question is (obviously) very difficult, if not impossible. This is first and foremost as an invitation to reflection, to be included in a broadly comparative perspective. The responsibility of the executive power is, as is well known, a key element enabling us to determine the nature of a political-constitutional regime. Thus, the history of this highly important ‘machinery’ is relevant to the reframing of contemporary issues in terms of principles and general frameworks.

It can be useful to grasp the *longue durée* and structural elements and logics of the responsibility of the Executive. Our aim is simply to highlight certain aspects that emerged in the course of the nineteenth century. Yet it was of course the 'Atlantic triangle' involving Great Britain, the United States of America and France in the course of the eighteenth century that determined the basic contours of the concept, developing three different constitutional experiences. The paper deals then with some fundamental 'classics' and in particular Benjamin Constant's doctrine, very influential in the European debate during the 19<sup>th</sup> century.

A first attempt to sketch a comparative constitutional history of executive power responsibility may serve to bring out some common features and to answer affirmatively, albeit in general, to the question contained in the title of this article. At the same time, it shows us the multiplicity and variety of experiences and tools, highlighting several turning points, phases, contexts, and different modes of legitimation. The fact that we use the same words (executive power, government, responsibility, impeachment, etc.) does not mean that nothing has changed. The greater part of the concepts and issues regarding Europe today are linked to a long historical legacy rich in deviations, changes and intertwinings.

**Parole chiave / Keywords:** Responsabilità, potere esecutivo, analisi comparata, tradizioni costituzionali, età contemporanea / Responsibility, executive power, comparative analysis, constitutional traditions, contemporary age.

Massimiliano Gregorio, *E pluribus unum. La vocazione all'unità e la ricerca di un governo forte: le risposte alla crisi del parlamentarismo nel primo dopoguerra* / *E pluribus unum. The vocation for unity and the search for a strong government: responses to the crisis of parliamentarism after WWI*

Il saggio si propone di inquadrare il tema della ricerca di un governo forte nel contesto della crisi del parlamentarismo nel primo dopoguerra. Quella crisi venne innescata dalla difficoltà del parlamentarismo ad adeguarsi alle nuove democrazie di massa, affermatesi dopo la Prima guerra mondiale. Le risposte che il pensiero costituzionalistico europeo elaborò per uscire dalla crisi si collocano in uno spazio idealmente delimitato dagli opposti incarnati da Kelsen e Schmitt, all'interno del quale vennero comunque articolate una serie di risposte molto differenti.

The essay aims to frame the issue of the search for a strong government within the context of the crisis of parliamentarism in the early postwar period. That crisis was triggered by the difficulty of parliamentarism in adapting to the new mass democracies that emerged after WWI. The responses developed by European constitutional thought to overcome the crisis are situated within a space ideally bounded by the opposing positions embodied by Kelsen and Schmitt, within which a range of very different solutions were nonetheless articulated.

**Parole chiave / Keywords:** Democrazia, parlamentarismo, Prima guerra mondiale, dottrine della costituzione, storia costituzionale / Democracy, Parliamentarism, WWI, Constitutional theory, Constitutional History.

Marco Olivetti, *La nozione di regime parlamentare in Robert Redslob / Robert Redslob's interpretation of parliamentary government*

Il saggio analizza l'interpretazione della forma di governo parlamentare proposta da Robert Redslob e basata sull'equilibrio fra esecutivo e legislativo e sugli strumenti del voto di sfiducia e dello scioglimento delle Camere. Un ruolo cruciale è attribuito da Redslob al Capo dello Stato e all'arbitrato del popolo nelle elezioni legislative. Sulla base di questa nozione, Redslob distingue fra un regime parlamentare autentico (quello praticato in Inghilterra) e un regime parlamentare inautentico (tipico della Terza Repubblica francese).

The essay analyzes the interpretation of the parliamentary system of government elaborated by Robert Redslob, based on the balance of powers between the executive and the legislative power and on ministerial responsibility and the power of dissolution of parliament. A very important role is recognized by Redslob to the Head of State and to the final decision of the people in legislative elections. On the base of this notion, Redslob highlights the difference between the "pure" parliamentary government (practiced in England at the beginning of the XX century) and the "impure" parliamentary government (practiced under the French Third Republic).

**Parole chiave / Keywords:** Regime parlamentare, Scioglimento delle Camere, Responsabilità ministeriale, Bicameralismo, Equilibrio fra i poteri / Parliamentary government, Power of dissolution, Ministerial responsibility, Bicameralism, Balance of powers.

Ronald Car, *La 'presidenzializzazione' dell'esecutivo weimariano nell'ottica dell'equilibrio tra le forze sociali / The 'presidentialization' of the Weimar executive in view of the balance between social forces*

La trasformazione del governo parlamentare di Weimar in un autonomo esecutivo presidenziale è vagliata nell'ottica della teoria sull'equilibrio tra le forze sociali, che mette in dubbio la possibilità di erigere un efficace governo parlamentare quando determinate circostanze storiche conducono ad uno stallo nella lotta sociale. L'esecutivo parlamentare costituiva un punto imprescindibile del programma costituzionale della SPD, che vi ravvisava l'unica soluzione compatibile con gli obiettivi di un socialismo democratico da compiersi per via legislativa. Ma la SPD poteva identificarsi appieno nel dettato costituzionale solo se l'esecutivo autonomo del Presidente fosse rimasta un'eventualità – per l'appunto – eccezionale. Le ambiguità che si celavano sotto l'immagine della costituzione di Weimar e della SPD quali 'fratelli siamesi' la cui separazione comportava la morte per entrambi, costringeva la SPD ad essere il custode della costituzione a prezzo di crescenti contraddizioni. Da un lato, un'adesione totale al parlamentarismo non supportata dal dettato costituzionale; dall'altro lato, l'adesione alla teoria sull'equilibrio delle forze sociali, che invece prediceva la sostituzione del parlamentarismo con un presunto imparziale esecutivo presidenziale.

The transformation of the Weimar parliamentary government into an autonomous presidential executive is examined from the perspective of the theory of balance between social forces, which questions the possibility of erecting an effective parliamentary government when certain historical circumstances lead to a stalemate in the social struggle. The parliamentary executive constituted an essential point of the SPD's constitutional program, which saw it as the only solution compatible with the objectives of democratic socialism to be achieved through legislation. But the SPD could fully identify with the constitutional dictate only if the autonomous executive of the President re-

mained an exception. The ambiguities that lay beneath the image of the Weimar constitution and the SPD as 'Siamese brothers' whose separation entailed death for both, forced the SPD to be the guardian of the constitution at the cost of growing contradictions. On the one hand, a total adherence to parliamentarism that had no support in the constitution; on the other, the theory of the balance of social forces, which predicted the substitution of parliamentarism with an allegedly independent presidential executive.

**Parole chiave / Keywords:** *Presidenzializzazione, Weimar, equilibrio tra forze sociali, Ernst Fraenkel, Otto Kirchheimer / Presidentialism, Weimar, balance between social forces, Ernst Fraenkel, Otto Kirchheimer.*

Émilien Quinart, *Du parlementarisme absolu au présidentielisme absolu: le pouvoir exécutif en France (1914-1962) / From Absolute Parliamentarianism to Absolute Presidentialism: The Executive Power in France (1914-1962)*

La quête du Gouvernement fort est la grande affaire du droit constitutionnel français de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle. La Constitution de la Ve République en reçoit l'héritage. Mais cette émancipation de l'Exécutif n'est pas lisse et linéaire: est faite de heurts, de flux et de reflux. Elle aboutit surtout au passage d'un déséquilibre à un autre: avec la V<sup>e</sup> République, la France est passée du « parlementarisme absolu » au « présidentielisme absolu ». Cette histoire contrariée peut être retracée en deux temps : de 1914 à 1940, un premier cycle de renforcement du pouvoir exécutif naît des nécessités de la guerre et des crises de l'après-guerre. Mais la République échoue à réformer ses institutions, l'émancipation de l'Exécutif demeure informelle. Le régime de Vichy décrédibilise, à la Libération, toute possibilité de renouer avec un Gouvernement fort. De 1946 à 1958, la pureté des idéaux républicains cède toutefois devant les réalités gouvernementales. Un second cycle de réformisme aboutit à la Constitution du 4 octobre 1958 qui substitue, de manière disruptive, le présidentielisme au parlementarisme.

The pursuit of a strong Government constitutes the central concern of French constitutional law in the first half of the twentieth century. The Constitution of the Fifth Republic inherits this trajectory. However, the emancipation of the executive power in France has not been smooth or linear; rather, it has been marked by tensions, advances, and setbacks. Above all, it results in a shift from one institutional imbalance to another: with the Fifth Republic, France moved from "absolute parliamentarianism" to "absolute presidentialism." This complex evolution may be understood in two phases. From 1914 to 1940, a first cycle of executive strengthening emerged the necessities of war and the crises of the post-war period. Yet the Republic failed to reform its institutions, and the empowerment of the Executive remained largely informal. The Vichy dictatorship subsequently discredited, at the time of the Liberation, any attempt to restore a strong Government. From 1946 to 1958, however, the purity of republican ideals gradually yielded to the practical demands of governance. A second cycle of constitutional reform culminated in the Constitution of 4 October 1958, which, in a disruptive manner, substituted presidentialism for parliamentarianism.

**Mots-clés / Keywords:** *Pouvoir exécutif, République parlementaire, décrets-lois, réformisme constitutionnel, présidentielisme / Executive power, parliamentary republic, delegated or secondary legislation, constitutional reformism, presidentialism.*

Sara Lagi, *Alla ricerca di un governo forte: dalla prima Costituzione democratica d'Austria alla seconda riforma costituzionale (1920-1929) / In search of a strong government: from the first Austrian democratic Constitution to the second constitutional reform (1920-1929)*

Nel contesto del primo dopoguerra europeo, la prima Repubblica democratica austriaca costituisce un punto di osservazione interessante relativamente alla richiesta di un rafforzamento dell'Esecutivo che si invoca in più parti del Continente a fronte di una realtà sociale, politica ed economica complessa e conflittuale. Nel 1929 viene introdotta in Austria una seconda riforma costituzionale che, pur mantenendo la forma parlamentare di governo, pone fine al primato "assoluto" del Legislativo sancito dalla Costituzione del 1920 e sposta il baricentro del potere a favore dell'Esecutivo. Il presente saggio cerca di analizzare e discutere in quali termini e alla luce di quali istanze la riforma costituzionale del '29 sia espressione della ricerca di un "governo forte" che comporta, a sua volta, una riconfigurazione del compromesso costituzionale tra forze socialdemocratiche e conservatrici raggiunto appena nove anni prima.

In the context of post-WWI Europe, the first Austrian democratic Republic represents an interesting "case study" regarding the call for strengthening executive power emerging across Europe in response to a complex and conflictual social, political, and economic situation. In 1929, a second constitutional reform was enacted in Austria which, while preserving the parliamentary form of government, marked the end of the "absolute" primacy of legislative power that had characterized the 1920 Constitution, shifting the "focal point" toward the executive branch. This essay aims to examine and discuss in what sense the 1929 constitutional reform can be considered as an expression of the search for a "strong government" which implies, in its turn, a reconfiguration of the constitutional compromise between Social Democratic and conservative forces of nine years prior.

**Parole chiave / Keywords:** Costituzione, governo parlamentare, rappresentanza, governo forte, presidenzialismo / Constitution, parliamentary government, representation, strong government, presidentialism.

Diederick Slijkerman, *The Prime Minister in the Hot Seat. The Executive Power in the United Kingdom from World War I to the Aftermath of World War II / Il Primo Ministro sotto accusa. Il potere esecutivo nel Regno Unito dalla Prima Guerra Mondiale al dopoguerra*

The period from the First World War to the end of the seventies shows a radical constitutional change from parliamentary sovereignty, in which the Cabinet was accountable towards Parliament, to a cabinet government dominated by the Prime Minister, accountable towards the House of Commons and especially the constituencies. Apart from the constituencies, the position of the Prime Minister developed as a powerful state power. World War I demanded an unprecedented mobilization of people and capital. To manage the immense effort required to combat the central powers, the state had to centralize its operations. This necessity for swift, centralized decision-making shifted the center of traditional parliamentary debate to direct executive action.

In 1916, the Cabinet Office was created to organise Cabinet meetings more systematically.

The period between the First and Second World War was marked by a fundamental tension in the exercise of executive power. On the one hand people craved for the pre-war free market with limited state power, but on the other hand the war had further normalized the idea that the state, and especially the executive power, could have an active role in managing society and the economy. World War II was a

people's war. The people supported the decisive Churchill, but after the war was convincingly won, they disposed of him. The executive power saw an extraordinary centralisation of authority, made possible by emergency legislation. As a result of the collective effort during the war, the emphasis of the population and the government went to the need of a welfare state. After the war, the executive used its authority to address post-war poverty and social inequality. Moreover, it had to deal with nationalisation of industry and decolonization, which in a way were also calculated interests.

The 1960s and 1970s revealed a paradox. Formally, the executive retained wide constitutional powers and succeeded in the transition from an imperial world power to a modern nation-state, in which the former dominions played a role within the framework of a commonwealth. Practically, its authority was increasingly constrained by social-economic challenges and a growing role of public opinion. This inertia was lifted by Thatcher, who modernized the British executive by further centralizing power and introducing neoliberal reforms.

Concluding, wars and external threats tended to strengthen the executive power, while economic crises, minority governments, and organised social forces often weakened it. Confronted with an external threat, people need a strong leader and it is granted by the voters and parliament. In weak social-economic times, voters and parliament are more powerful, because voters feel it immediately, and parliament indirectly because members of parliament are blamed for it. So in the end, it is a play of four c's: Cabinet with the Prime Minister, Crown, Commons and constituency.

Il periodo che va dalla Prima Guerra Mondiale alla fine degli anni Settanta segna un radicale cambiamento costituzionale, dal governo parlamentare, in cui il Gabinetto rispondeva al Parlamento, a un governo di gabinetto dominato dal Primo Ministro, responsabile nei confronti della Camera dei Comuni e soprattutto dei collegi elettorali. Collegi elettorali a parte, la figura del Primo Ministro si affermò come un potente potere statale. La Prima Guerra Mondiale richiese una mobilitazione senza precedenti di persone e capitali. Per gestire l'immenso sforzo necessario a combattere le potenze centrali, lo Stato dovette centralizzare le proprie operazioni. Questa necessità di un processo decisionale rapido e centralizzato ha spostato il centro dal tradizionale dibattito parlamentare all'azione diretta dell'esecutivo. Nel 1916 fu creato il *Cabinet Office* per organizzare le riunioni di gabinetto in modo più sistematico.

Il periodo tra la Prima e la Seconda Guerra Mondiale fu caratterizzato da una tensione fondamentale nell'esercizio del potere esecutivo. Da un lato, la popolazione desiderava ardentemente il libero mercato prebellico con un potere statale limitato, ma dall'altro la guerra aveva ulteriormente normalizzato l'idea che lo Stato, e in particolare il potere esecutivo, potesse svolgere un ruolo attivo nella gestione della società e dell'economia. La Seconda Guerra Mondiale fu una guerra di popolo. Il popolo appoggiò il risoluto Churchill, ma dopo la vittoria schiacciante, lo depose. Il potere esecutivo assistette a una straordinaria centralizzazione dell'autorità, resa possibile dalla legislazione d'emergenza. Come risultato dello sforzo collettivo durante la guerra, l'attenzione della popolazione e del governo si concentrò sulla necessità di uno Stato sociale. Dopo la guerra, l'esecutivo usò la sua autorità per affrontare la povertà e la disuguaglianza sociale del dopoguerra. Inoltre, dovette occuparsi della nazionalizzazione dell'industria e della decolonizzazione, che in un certo senso rappresentavano anch'esse interessi calcolati.

Gli anni '60 e '70 rivelarono un paradosso. Formalmente, l'esecutivo mantenne ampi poteri costituzionali e riuscì nella transizione da potenza imperiale mondiale a moderno Stato-nazione, in cui gli ex domini giocarono un ruolo all'interno di un *Commonwealth*. In pratica, la sua autorità fu progressivamente limitata dalle sfide socio-economiche e dal crescente ruolo dell'opinione pubblica. Questa inerzia fu superata da Margaret Thatcher, che modernizzò l'esecutivo britannico centralizzando ulteriormente il potere e introducendo riforme neoliberaliste.

In conclusione, guerre e minacce esterne tendevano a rafforzare il potere esecutivo, mentre cri-

si economiche, governi di minoranza e forze sociali organizzate lo indebolivano spesso. Di fronte a una minaccia esterna, il popolo ha bisogno di un leader forte, che gli viene garantito dagli elettori e dal parlamento. In periodi di debolezza socio-economica, elettori e parlamento sono più influenti, perché gli elettori ne risentono immediatamente, mentre il parlamento lo è indirettamente perché i suoi membri vengono ritenuti responsabili. Quindi, in definitiva, si tratta di un gioco di quattro elementi: il Gabinetto con il Primo Ministro, la Corona, la Camera dei Comuni e i collegi elettorali.

**Keywords / Parole chiave:** Constitutional relationships, State Intervention, Centralization, Executive Dominance, Prime Ministerial Government / Rapporti costituzionali, intervento statale, centralizzazione, predominio dell'esecutivo, governo del Primo ministro.

Ignacio Fernández Sarasola, *El diseño de un "Gobierno fuerte" en la España de entreguerras / The design of a "strong government" in interwar Spain*

La configuración de un Ejecutivo fuerte en la España de entreguerras se halló muy condicionado por la defectuosa estructura del sistema de partidos. Tras la Revolución Gloriosa (1868) se había producido una auténtica explosión de partidos políticos, en su mayoría de base puramente personalista, que condujo a una difícil gobernabilidad y por tanto a la presencia de Ejecutivos débiles. Durante la Restauración (1876-1931) trató de paliarse esta situación imponiendo un turno de dos partidos (Liberal y Conservador), que se relevarían en el Gobierno a base de trucar las elecciones. Fue entonces cuando surgió un Gobierno fuerte y estable, pero erigido a base de una corruptela en la que, en realidad, era el Gobierno el que determinaba la composición del Parlamento, y no a la inversa como sería propio de un sistema parlamentario. Durante la breve dictadura de Primo de Rivera trató de superarse este modelo por un proyecto constitucional que fijaría un sistema monárquico inspirado en el presidencialismo, y en el que el Ejecutivo (Rey, Consejo del Reino y Consejo de Ministros) sería el principal motor político.

La implantación de la II República española representó el principal intento de configurar un Ejecutivo fuerte y moderno, basado en el constitucionalismo racionalizado descrito por Mirkin Guetzevitch, cuyo influjo en España resultó determinante. Aun así, la deficiente configuración de la jefatura del Estado (híbrido en el presidencialismo y el parlamentarismo) y del control parlamentario hizo que, en la práctica, tampoco lograra el objetivo de constituir un Ejecutivo verdaderamente fuerte.

The formation of a strong executive in interwar Spain was greatly influenced by the flawed structure of the party system. After the Glorious Revolution (1868), there was a veritable explosion of political parties, most of them based purely on personality, which led to difficult governance and, consequently, weak executives. During the "Restauración" (1876-1931), an attempt was made to alleviate this situation by imposing a two-party system (Liberal and Conservative), which would take turns in government by rigging the elections. It was then that a strong and stable government emerged, but one based on corruption in which, in reality, it was the government that determined the composition of Parliament, and not the other way around as would be typical of a parliamentary system. During Primo de Rivera's brief dictatorship, an attempt was made to overcome this model with a constitutional project that would establish a monarchical system inspired by presidentialism, in which the executive (the king, the Council of the Realm, and the Council of Ministers) would be the main political driving force.

The establishment of the Second Spanish Republic represented the main attempt to create a strong and modern executive, based on the rationalized constitutionalism described by Mirkin

Guetzvitch, whose influence in Spain was decisive. Even so, the deficient configuration of the head of state (a hybrid of presidentialism and parliamentarism) and parliamentary control meant that, in practice, it also failed to achieve the objective of establishing a truly strong executive branch.

**Palabras clave / Keywords:** Revolución Gloriosa, Restauración, turno de partidos, parlamentarismo en la práctica, constitucionalismo de entreguerras / Glorious Revolution, Restoration, party rotation, parliamentarianism in practice, interwar constitutionalism.

Dag Michalsen, *The elastic confines of governments in democracies: Nordic constitutional forms and discourses of 20<sup>th</sup> century / I confini elastici dei governi nelle democrazie: forme e discorsi costituzionali dei paesi nordici nel XX secolo*

All the Nordic states remained constitutional and democratic throughout the 20<sup>th</sup> century. This defined the role of the governments. However, there were differences among the Nordic states. The Scandinavian monarchies (Sweden, Denmark and Norway) enacted liberal constitutions at the first part of the 19<sup>th</sup> Century formed by division of power and personal royal rule. For a while the strength of the government rested in exploring the power between the monarch and the parliament. With the introduction of parliamentarism around 1900 the government became bound by new forms of party politics and during the interwar years there were in all countries several minority governments. The same goes for Finland that established itself as a new republic in 1919. During the rest of the 20<sup>th</sup> Century the Nordic governments became constitutionally and politically 'stronger' due to a more standardized parliamentarism and not least due to the influential Social Democratic parties.

Tutti gli stati nordici sono rimasti stati costituzionali e democratici per tutto il XX secolo. Questo ha definito il ruolo dei governi. Tuttavia, vi sono state differenze tra gli stati. Le monarchie scandinave (Svezia, Danimarca e Norvegia) hanno promulgato costituzioni liberali nella prima parte del XIX secolo, basate sulla separazione dei poteri e sul governo personale della monarchia. Per un certo periodo, la forza del governo risiedeva nell'equilibrio di potere tra monarca e parlamento. Con l'introduzione del parlamentarismo intorno al 1900, il governo è stato vincolato a nuove forme di politica partitica e, durante il periodo tra le due guerre, in tutti i paesi si sono succeduti diversi governi di minoranza. Lo stesso vale per la Finlandia, che si è istituita come nuova repubblica nel 1919. Nel resto del XX secolo, i governi nordici sono diventati costituzionalmente e politicamente più "forti" grazie a un parlamentarismo più standardizzato e, non da ultimo, grazie all'influenza dei partiti socialdemocratici.

**Keywords / Parole chiave:** Nordic constitutions, parliamentarism, parties in interwar epoch, Nordic governments in the cold war / Costituzioni degli Stati nordici, parlamentarismo, partiti tra le due guerre, governi dei paesi nordici durante la 'guerra fredda'.

Cristina Bon, *A stronger leadership within a delicate balance of powers: executive leadership, professional administration, and democracy in Woodrow Wilson's theory and practice / Una leadership più forte all'interno di un delicato equilibrio di poteri: leadership esecutiva, amministrazione professionale e democrazia nella teoria e nella pratica di Woodrow Wilson*

Among the Presidents of the United States, Woodrow Wilson stands out not only for having been a first-rate statesman in both domestic and international affairs, but also for being a renowned scholar of American democracy, administration, and leadership. This essay explores the relationship between Wilson's political-institutional theory and his practice of government, focusing on his attempt to increase the weight of the executive branch within the U.S. constitutional system, without compromising its two fundamental pillars, namely self-government and the separation of powers. In other words, this essay examines Wilson's efforts, first as a scholar and then as President of the United States, to uphold his vision of leadership and democracy within the delicate balance of powers of the American system. After analyzing the main academic works of the "Professor" on the subject, the essay will then consider his presidential leadership, highlighting the difficulty of reconciling his theory of leadership with the practice of government—that is, the constant ambivalence between the assertion of executive leadership and the respect for the system of checks and balances enshrined in the Constitution of the United States.

Tra i Presidenti degli Stati Uniti Woodrow Wilson si distingue non solo per essere stato uno statista di prim'ordine sul piano interno ed internazionale ma anche per essere stato un rinomato studioso della democrazia, dell'amministrazione e della leadership americane. Questo saggio esplora le relazioni tra la teoria politico-istituzionale di Wilson e la sua pratica di governo, concentrandosi sul suo tentativo di aumentare il peso del ramo esecutivo all'interno del sistema costituzionale statunitense senza comprometterne i suoi due pilastri fondamentali, ovvero l'autogoverno e la separazione dei poteri. In altre parole, questo saggio esamina gli sforzi di Wilson, prima come studioso e poi come Presidente degli Stati Uniti, per sostenere la sua visione di leadership e democrazia all'interno del delicato equilibrio dei poteri statunitense. Dopo aver analizzato le principali opere accademiche del 'Professore' sull'argomento, il saggio prenderà in esame la sua gestione presidenziale, evidenziando la difficoltà di conciliare la sua teoria della leadership con la pratica di governo, ossia la costante ambivalenza tra l'affermazione della leadership esecutiva e il rispetto dei pesi e contrappesi sanciti dalla Costituzione degli Stati Uniti.

**Keywords / Parole chiave:** Woodrow Wilson, Leadership, Administration, United States, Presidential Studies / Woodrow Wilson, Leadership, Amministrazione, Stati Uniti, Studi Presidenziali.

Marco Fioravanti, *Costituzionalismo intermittente. Il problema del 'governo forte' tra Italia liberale e fascismo / Intermittent Constitutionalism: The Problem of Government between Liberal Italy and Fascism*

Il saggio analizza la genealogia e le trasformazioni del concetto di "governo forte" nel costituzionalismo italiano, mettendo in luce la sua natura "intermittente", oscillante tra garanzie liberali e pulsioni autoritarie. A partire dall'influenza esercitata dal costituzionalismo francese ottocentesco sulla formazione dello Statuto albertino, si vuole ricostruire la tensione costante tra principio di legalità e ragion di Stato, tra normatività del diritto e prassi del potere, che caratterizza l'intera parabola dello Stato liberale fino alla sua dissoluzione nel regime fascista. Particolare attenzione è dedicata alla riflessione dei giuristi francesi – da Guizot a Berriat-Saint-Prix, da Rossi a Rogron – sul rapporto tra legge e ordinanza, nonché alla loro ricezione in Italia, dove la monarchia statutaria sviluppò un modello di esecutivo tendenzialmente autonomo e solo debolmente controllato dal Parlamento e dalla magistratura. In questo quadro, la critica radicale di Francesco Saverio Merlino, interprete libertario della crisi dello Stato liberale, mette a nudo le contraddizioni di una legalità

formale piegata agli interessi della classe dirigente e denuncia la progressiva erosione della separazione dei poteri. La legge n. 100 del 1926, che sancì la facoltà del potere esecutivo di emanare atti aventi forza di legge, rappresenta l'approdo di questa lunga evoluzione e, insieme, il suo punto di rottura: le "esequie di una forma di governo". Attraverso di essa, il fascismo istituzionalizzò la supremazia dell'esecutivo, trasformando il governo nell'organo centrale dell'ordinamento e segnando il definitivo tramonto del costituzionalismo liberale.

The essay analyses the genealogy and transformations of the concept of a "strong government" in Italian constitutionalism, highlighting its "intermittent" nature, oscillating between liberal safeguards and authoritarian impulses. Starting from the influence exerted by nineteenth-century French constitutionalism on the formation of the Albertine Statute, the aim is to reconstruct the constant tension between the principle of legality and *raison d'État*, between the normativity of law and the practice of power, which characterizes the entire trajectory of the liberal State up to its dissolution in the Fascist regime. Particular attention is devoted to the reflections of French jurists – from Guizot to Berriat-Saint-Prix, from Rossi to Rogron – on the relationship between law and ordinance, as well as to their reception in Italy, where the statutory monarchy developed a model of executive power that was largely autonomous and only weakly controlled by Parliament and the judiciary. In this context, Francesco Saverio Merlino's radical critique, as a libertarian interpreter of the crisis of the liberal State, lays bare the contradictions of a formal legality bent to the interests of the ruling class and denounces the progressive erosion of the separation of powers. Law No. 100 of 1926, which sanctioned the executive's power to issue acts having the force of law, represents the culmination of this long evolution and, at the same time, its breaking point: the "funeral rites of a form of government." Through it, Fascism institutionalized the supremacy of the executive, transforming the government into the central organ of the legal order and marking the definitive sunset of liberal constitutionalism.

**Parole chiave / Keywords:** Stato di diritto, Costituzionalismo, Stato d'eccezione, poteri normativi del governo, decreto-legge / Rule of law, Constitutionalism State of exception, Regulatory powers of the government, Decree-law.

Francesco Serpico, «*La necessità dell'abuso di potere ha generato il vizio dell'abuso*». *Lodovico Mortara e la questione del "sindacato di costituzionalità" sui decreti-legge nell'Italia liberale* / «*The Need for the Abuse of Power Has Given Rise to the Vice of Abuse*». *Lodovico Mortara and the Issue of the "Judicial Review" of Decree-Laws in Liberal Italy*

Il contributo analizza l'itinerario teorico e giurisprudenziale di Lodovico Mortara in materia di sindacato giurisdizionale sui decreti-legge. Nel quadro della crescente espansione dei poteri normativi dell'esecutivo tra Ottocento e Novecento, l'articolo esamina alcuni momenti significativi della riflessione mortariana concentrandosi, in particolare sulla distinzione tra sindacato "intrinseco" ed "estrinseco" quale criterio per delimitare l'ambito di intervento del giudice. All'indomani del primo conflitto mondiale, le sentenze della Corte di cassazione del 1922 redatte da Mortara in qualità di estensore, segnarono l'esito di un percorso volto a ricondurre il potere di decretazione governativo entro i limiti della legalità costituzionale. Si trattò, come è noto, di un tentativo destinato a cedere il passo di fronte alla ascesa del regime fascista e marcare l'epilogo della carriera di Mortara al vertice della magistratura del Regno. Tuttavia, esse rappresentano una testimonianza preziosa dell'atteggiamento della cultura giuridica dell'Italia liberale per provare a porre un argine

di fronte all'emergere di un paradigma di "governo forte", riaffermando la centralità del Parlamento quale limite alla concentrazione del potere decisionale.

The article provides an analysis of Lodovico Mortara's theoretical and jurisprudential approach to the issue of judicial review of decree-laws. In the context of the growing expansion of the executive's regulatory powers between the nineteenth and twentieth centuries, the article examines some significant moments in Mortara's legal reflection, focusing on the distinction between "intrinsic" and "extrinsic" review as a criterion for delimiting the scope of judicial intervention. In the aftermath of the First World War, the 1922 rulings of the Court of Cassation, drafted by Mortara, marked the outcome of a process aimed at bringing the government's decree-making power back within the limits of constitutional legality. As is widely acknowledged, this attempt was ultimately unsuccessful and paved the way for the rise of the fascist regime, marking the conclusion of Mortara's tenure as a leading figure in the Kingdom's judicial system. Nevertheless, it provides an invaluable testimony to the attitude of liberal Italian legal culture in attempting to stem the emergence of a "strong government" paradigm, thereby reaffirming the pivotal role of Parliament as a limit to the concentration of decision-making power.

**Parole chiave / Keywords:** Lodovico Mortara, Decreti-legge, Statuto albertino, Flessibilità costituzionale, Sindacato di costituzionalità, Potere giudiziario / Lodovico Mortara, Decree-laws, Albertine Statute, Constitutional flexibility, Judicial power.

Gabriele Maestri, *Il "governo forte" nei processi costituenti di Francia e Italia, tra progetti e resistenze / "Strong Government" in the Constituent Processes of France and Italy: Ideas, Projects, and Resistance*

Il saggio prende in considerazione i processi (parzialmente sovrapposti) che hanno portato alla scrittura delle Costituzioni in Francia e in Italia negli anni '40, prestando attenzione soprattutto al potere esecutivo. Nello specifico, si esamina la genesi e l'efficacia delle soluzioni volte a rafforzare e rendere stabile il governo (soprattutto rispetto alle esperienze politico-costituzionali che avevano preceduto il fascismo e del regime di Vichy), ma senza rischiare nuove esperienze autoritarie. Con riguardo alla Francia, il contributo tiene conto anche delle proposte di riforma formulate tra la fine dell'800 e gli anni '30, sia degli interventi di revisione costituzionale della IV Repubblica, fino al processo che portò alla scrittura della Costituzione della V Repubblica nel 1958 e in seguito (soprattutto dopo la previsione dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica nel 1962) alla sua riconfigurazione in senso semipresidenziale.

The essay considers the (partially overlapping) processes that led to the drafting of the Constitutions in France and Italy in the 1940s, focusing on executive power. Specifically, it examines the genesis and effectiveness of solutions aimed at strengthening and stabilizing Government (especially compared to the political-constitutional experiences that preceded Fascism and the Vichy regime), but without risking new authoritarian experiences. With regard to France, the contribution also considers the reform proposals formulated between the late 19<sup>th</sup> century and the 1930s, as well as the constitutional revisions approved during the Fourth Republic, up to the process that led to the drafting of the Constitution of the Fifth Republic in 1958 and subsequently (especially after the provision for the direct election of the President of the Republic in 1962) to its reconfiguration as semi-presidentialism.

**Parole chiave / Keywords:** Presidente del Consiglio, Presidente della Repubblica, fiducia parla-

mentare, IV Repubblica francese, Costituzione italiana / Prime Minister, President of the Republic, parliamentary confidence, Fourth French Republic, Italian Constitution.

Giovanni Di Cosimo, *Storia di un ossimoro: il governo parlamentare a predominio governativo / The story of an oxymoron: parliamentary regime with government dominance*

Nel corso della vita repubblicana, gli equilibri interni alla forma di governo parlamentare si sono ripetutamente spostati. Il saggio analizza tali trasformazioni assumendo due chiavi di lettura: le prassi attuative e le ideologie istituzionali. L'assetto attuale vede uno rilevante squilibrio caratterizzato dal ruolo egemonico del Governo. Nell'ultima parte il saggio si interroga su quali siano le condizioni per un riequilibrio che delinei un assetto più coerente con il disegno costituzionale che assegna un ruolo centrale al Parlamento

Throughout the history of the Italian Republic, the internal balances within the parliamentary form of government have shifted repeatedly. This essay analyses these transformations from two perspectives: implementation practices and institutional ideologies. The current system exhibits a significant imbalance, characterised by the Government's hegemonic role. In the final section, the essay considers the conditions required for a rebalancing that would establish a structure more in line with the constitutional design, which assigns a central role to Parliament.

**Parole chiave / Keywords:** forma di governo, Parlamento, Governo, limiti al potere politico, equilibri costituzionali / form of government, Parliament, Government, limits on political power, constitutional balances.

Nel prossimo numero / In the next issue

## N. 52, II semestre / 2<sup>nd</sup> semester, 2026

250 years of the American Declaration of Independence / 250 anni  
della Dichiarazione d'Indipendenza degli Stati Uniti d'America

Contributi di / Articles by: MANUELA ALBERTONE, RAFFAELLA BARITONO, CRISTINA BON,  
RENATO COSTA, ENVER HASANI, MICHAEL D. HATTEM, LEONARDO MASONE, JACK RAKOVE,  
LEONARDO RAVAIOLI, MICHEL TROPER

## N. 53, I semestre / 1<sup>st</sup> semester, 2027

Modelli costituzionali e scenari costituenti. Tempi, spazi e usi della  
storia (XVII–XX secolo) / *Constitutional Models and Constituent  
Scenarios. Times, Spaces, and Uses of History (17<sup>th</sup>-20<sup>th</sup> Centuries)*

Contributi di / Articles by: RONALD CAR, GIACOMO DE MARCHI, DANIELE DI BARTOLOMEO,  
IGNACIO FERNANDEZ SARASOLA, MARCO FIORAVANTI, GIANLUCA FRUCI, ROCCO GIURATO, LUIGI  
LACCHE', SARA LAGI, GIUSEPPE MECCA, MARCO OLIVETTI, HERNAN RODRIGUEZ VARGAS, ERAN  
SHALEV, ALAIN WIJFFELS

# *Library of the Journal of Constitutional History /* **Biblioteca del Giornale di Storia costituzionale**

*Series directed by / Collana diretta da:* Luigi Lacchè, Roberto Martucci, Luca Scuccimarra

*L'evidenza dei diritti. La déclaration des droits di Sieyès e la critica di Bentham*, con testi originali a fronte, a cura di / edited by Giovanni Ruocco, 2009

Lucien Jaume, *Che cos'è lo spirito europeo?*, 2010

Maurizio Ricciardi, *La società come ordine. Storia e teoria politica dei concetti sociali*, 2010

Simona Gregori, *L'enfance de la Science du Gouvernement. Filosofia, politica e istituzioni nel pensiero dell'abbé de Saint-Pierre*, 2010

Ronald Car, *"Un nuovo Vangelo per i tedeschi". Dittatura del Cancelliere e Stato popolare nel dibattito costituzionale tedesco del secondo Ottocento*, 2011

*Il 'giureconsulto della politica'. Angelo Majorana e l'indirizzo sociologico del Diritto pubblico*, a cura di / edited by Giacomo Pace Gravina, 2011

Michele Basso, *Max Weber. Economia e politica fra tradizione e modernità*, 2013

Luca Cobbe, *Il governo dell'opinione. Politica e costituzione in David Hume*, 2014

Andrea Marchili, *Genealogia della comunità. Amor di sé e legame sociale in Rousseau*, 2014

Paolo Colombo, *Emmanuel Sieyès: le idee, le istituzioni*, con in appendice l'opera di Antoine Boulay de la Meurthe, *Théorie constitutionnelle de Sieyès. Constitution de l'an VIII*, 1836, 2015

Michael Stolleis, *Introduzione alla storia del diritto pubblico in Germania (XVI-XXI sec.)*, traduzione di Paolo Scotini, 2017

Giuseppe Mecca, *Il governo rappresentativo. Cultura politica, sfera pubblica e diritto costituzionale nell'Italia del XIX secolo*, 2019

Eleonora Cappuccilli, *La critica impreveduta. Politica, teologia e patriarcato in Mary Astell*, 2020

Romano Ferrari Zumbini, Giulio Stolfi, Lorenzo Carmineo, *Senato segreto*, 2021

Gabriel Faustino Santos, *The Invention of the Mandado de segurança. Protecting rights and (re)building the state in the Vargas Era (Brazil 1934-1945)*, 2023

Ulrike Müßig, *Legal thinking between Art and Mathematics*, 2024

Gabriele Magrin, *Dispotismo democratico e autocoscienza della rivoluzione. Percorsi di ricerca*, 2024

*Demands and informations / Per richieste ed informazioni:*

**eum** edizioni università di macerata

T (39) 07332586080 - info.ceum@unimc.it <http://eum.unimc.it>

## INDICAZIONI REDAZIONALI PER GLI AUTORI

1. La redazione accetta articoli nelle principali lingue di comunicazione scientifica.
2. Gli articoli vanno elaborati in formato digitale (file .doc o .rtf), contenendone la lunghezza entro le 60.000 battute (spazi inclusi). Possono essere recapitati all'indirizzo di posta elettronica giornalecostituzionale@unimc.it oppure registrati su supporto elettronico (Cd-Rom) e inviati per posta ordinaria all'indirizzo della Redazione: *Giornale di Storia costituzionale*, Dipartimento di diritto pubblico e teoria del governo, Università degli Studi di Macerata, piazza Strambi, 1 – 62100 Macerata, Italia.
3. Ogni articolo deve essere corredato da:
  - titolo, eventuale sottotitolo, nome e cognome dell'autore, titolo accademico, denominazione e indirizzo dell'ente, recapito di posta elettronica;
  - un abstract (non più di 2.500 battute) e da 5 parole-chiave, redatti sia nella lingua del contributo che in lingua inglese.
4. L'eventuale materiale iconografico va consegnato in file separati, nominati in modo da indicarne la sequenza. Le immagini (formato .tiff o .jpeg) dovranno avere una risoluzione di almeno 300 dpi e una larghezza alla base di almeno 70mm; grafici e tabelle dovranno essere consegnati nel formato originale di elaborazione, con una larghezza non superiore ai 133mm. In un apposito file di testo vanno invece riportate le didascalie relative a ciascuna immagine, tabella o grafico.

## NORME EDITORIALI

**TITOLI.** Evitare l'uso del maiuscolo o del maiuscoletto. I titoli dei contributi e degli abstracts vanno riportati anche in inglese. I titoli di paragrafi e sottoparagrafi debbono essere numerati, con numerazione progressiva in cifre arabe. Il punto finale non va messo in nessun caso.

**REDAZIONE DEL TESTO.** La formattazione del testo deve essere minima. Si richiede soltanto che siano riconoscibili gli elementi che compongono il contributo: il titolo, i titoli dei paragrafi e dei sottoparagrafi, il corpo del testo, le citazioni, le note e la collocazione degli eventuali materiali di corredo (immagini, grafici e tabelle). Vanno evitate tutte le istruzioni/impostazioni 'superflue' ai fini della comprensione dei contenuti, che pure rendono meno agevole il trattamento del file. Da evitare la formattazione automatica, la giustificazione, l'uso degli elenchi numerati (o puntati) da programma, l'utilizzo del trattino e del tasto invio per la sillabazione. Evitare anche la sillabazione automatica; è sufficiente allineare il testo a sinistra. Usare il ritorno a capo (tasto invio) solo per chiudere il paragrafo. Rispettare la funzione e la gerarchia delle virgolette; limitare l'uso dei corsivi e, se possibile, evitare quello dei grassetti e dei sottolineati.

Si scelga font comuni (arial, times, verdana) e si segnali – in una nota per la redazione – l'eventuale utilizzo di caratteri speciali. Per ulteriori indicazioni si veda di seguito.

**CITAZIONI.** Le citazioni lunghe (superiori a 3-4 righe) vanno staccate dal testo (precedute e seguite da uno spazio), senza essere racchiuse da virgolette, composte in corpo minore e sempre in tondo.

Le citazioni brevi vanno incorporate nel testo e poste fra virgolette basse (o caporali) « »; eventuali citazioni interne alla citazione vanno poste fra virgolette doppie alte " ", sempre in tondo.

**NOTE.** Le note al testo sono destinate essenzialmente a mero rinvio bibliografico e a fini esplicativi. Si raccomanda di contenere al massimo il numero delle note. In ogni caso, le battute relative alle note (spazi inclusi) non devono superare il terzo delle battute complessive del testo (nel caso di un testo standard di 60.000, spazi inclusi, le note non dovranno superare le 20.000 battute).

Il rimando alle note, all'interno del testo, va elaborato automaticamente e va collocato prima della punteggiatura (salvo i casi dei punti esclamativo, interrogativo e di sospensione). Anche se si tratta di note di chiusura (e non a piè di pagina), i riferimenti nel testo non vanno in nessun caso creati assegnando l'apice a un numero posto manualmente, ma solo utilizzando l'apposita funzione del programma di video scrittura (che automaticamente genera il numero e colloca il testo di nota; in Word, dal menù *Inserisci > riferimento*). Il punto chiude sempre il testo delle note.

**INDICAZIONI BIBLIOGRAFICHE.** I dati bibliografici di un'opera citata vanno in nota.

Nella prima citazione debbono essere completi dei seguenti elementi, nell'ordine indicato.

- se si tratta di un **opera compiuta**: iniziale puntata del nome e cognome dell'autore (con solo le iniziali in maiuscolo e mai in maiuscoletto); titolo in corsivo; luogo; editore; anno (in apice, l'eventuale segnalazione del numero dell'edizione citata). Tutti questi elementi saranno separati l'uno dall'altro mediante virgole. Sempre mediante la virgola, vanno se-

parati i nomi degli autori in un'opera a più mani. Nel caso in cui l'autore abbia un nome doppio, le iniziali vanno indicate senza lo spazio separatore. L'a cura di va riportato (tra parentesi tonde) nella lingua di edizione del testo, subito dopo il nome del curatore e con la virgola solo dopo la parentesi di chiusura. Se viene indicata una parte della pubblicazione, va aggiunta la pagina (o le pagine) di riferimento. Qualora si tratti di un'opera in più volumi, l'indicazione del volume (preceduta da 'vol. ') va anteposta ai numeri di pagina. Esempi:

F. Jahn, *Deutsches Volksthum*, Lübeck, Niemann & Co, 1810.

L. Pegoraro, A. Rinella, *Le fonti del diritto comparato*, Torino, Giappichelli, 2000.

R.D. Edwards, *The Best of Bagehot*, London, Hamish Hamilton, 1993, p. 150.

A. King (edited by), *The British Prime Minister*, London, Macmillan, 1985<sup>2</sup>, pp. 195-220.

AA.VV., *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, Milano, Giuffrè, vol. III, pp. 1599-1615.

– se si tratta di un'opera tradotta: iniziale puntata del nome e cognome dell'autore; titolo originale dell'opera in corsivo; anno di pubblicazione tra parentesi tonde, seguito da 'punto e virgola'; l'abbreviazione che introduce il titolo della traduzione 'tr. it.' (o 'tr. fr.', 'tr. es.' etc.); titolo della traduzione in corsivo; luogo; editore; anno. Esempi:

W. Benjamin, *Über den Begriff der Geschichte* (1940); tr. it. *Sul concetto di storia*, Torino, Einaudi, 1997.

J.S. Mill, *Considerations on Representative Government* (1861); tr. it. *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Roma, Editori Riuniti, 1999.

– se si tratta di un contributo che compare in un volume miscelaneo: iniziale puntata del nome e cognome dell'autore del contributo; titolo del contributo in corsivo; nome (puntato) e cognome del curatore/autore del volume, preceduto da 'in' ed eventualmente seguito da (a cura di); titolo del volume in corsivo; luogo; editore; anno; paginazione del contributo. Esempi:

G. Miglio, *Mosca e la scienza politica*, in E.A. Albertoni (a cura di), *Governo e governabilità nel sistema politico e giuridico di Gaetano Mosca*, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 15-17.

O. Hood Phillips, *Conventions in the British Constitution*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, Milano, Giuffrè, vol. III, pp. 1599 s.

– se si tratta di un contributo che compare in una pubblicazione periodica: nome dell'autore e titolo dell'articolo (riportati come in tutti gli altri casi); testata del periodico tra virgolette caporali preceduta da 'in'; (ove presenti) indicazione dell'annata (in numeri romani) e numero del fascicolo preceduto da 'n.' (e non da n°, N., num. etc.); anno di pubblicazione; numero pagina/e. Nel caso di citazione da un quotidiano, dopo il titolo della testata si metta la data per esteso. Nel caso si faccia riferimento ad articoli pubblicati in riviste online, si dovrà fornire l'indirizzo esatto del testo (o, in alternativa, della pagina principale del sito che lo rende disponibile) e la data di consultazione. Esempi:

G. Bonacina, *Storia e indirizzi del conservatorismo politico secondo la dottrina dei partiti di Stahl*, in «Rivista storica italiana», CXV, n. 2, 2003.

A. Ferrara, M. Rosati, *Repubblicanesimo e liberalismo a confronto. Introduzione*, in «Filosofia e Questioni Pubbliche», n. 1, 2000, pp. 7 ss.

S. Vassallo, *Brown e le elezioni. Il dietrofront ci insegna qualcosa*, in «Il Corriere della Sera», 9 ottobre 2007, p. 42.

G. Doria, *House of Lords: un nuovo passo sulla via della riforma incompiuta*, in «federalismi.it», n. 4, 2007, <<http://federalismi.it>>, settembre 2010.

**I dati bibliografici dovranno essere completi solo per il primo rimando;** per i successivi si procederà indicando solo il cognome dell'autore/curatore; il titolo (o una parte) in corsivo e seguito dall'abbreviazione 'cit.' o 'tr. cit.' (nel caso di opere tradotte); l'indicativo delle pagine. Di seguito gli esempi per le diverse tipologie di:

Jahn, *Deutsches Volksthum* cit., pp. 45, 36.

Pegoraro, Rinella, *Le fonti del diritto* cit., p. 200.

King, *The British Prime Minister* cit., p. 195.

Benjamin, *Über den Begriff* tr. cit., pp. 15-20, 23.

Bonacina, *Storia e indirizzi del conservatorismo politico* cit., p. 19.

Ferrara, Rosati, *Repubblicanesimo* cit., pp. 11 ss.

Doria, *House of Lords* cit.

Nel caso si rimandi alla stessa opera e alla stessa pagina (o pagine) citate nella nota precedente si può usare 'Ibidem' (in corsivo), senza ripetere nessuno degli altri dati; se invece si rimanda alla stessa opera citata nella nota precedente, ma a un diverso numero di pagina, si usi 'Ivi', seguito dal numero di pagina.

## ULTERIORI INDICAZIONI PER LA REDAZIONE DEL TESTO

**RIMANDI INTERNI AL VOLUME.** Non debbono mai riferirsi a numeri di pagina; si può invece rimandare a sezioni di testo, interi contributi e paragrafi o immagini (opportunamente numerati).

**PAGINAZIONE.** Nei riferimenti bibliografici, il richiamo al numero o ai numeri di pagina deve essere sempre preceduto (rispettivamente) da p. o pp. e riportato per intero; quindi, ad es., pp. 125-129 e non pp. 125-9. Qualora non si tratti di pagine consecutive, i numeri vanno separati dalle virgole: per es. pp. 125, 128, 315. Per indicare anche la pagina seguente o le pagine seguenti si utilizzi rispettivamente s. o ss. (quindi senza 'e' precedente) e non sgg., seg. o formule analoghe.

**DATE.** Riportando le date, l'autore può adottare il criterio che ritiene più adeguato, purché rispetti rigorosamente l'uniformità interna all'articolo. Nel caso vengano utilizzate forme abbreviate, il segno per l'elisione è l'apostrofo e non la virgoletta alta di apertura (per es. '48 e non '48).

**SIGLE E ACRONIMI.** Le sigle devono sempre comparire senza punti tra le lettere e, la prima volta in cui sono citate, vanno fatte seguire dalla dicitura per esteso e dall'eventuale traduzione tra parentesi. Non occorre l'esplicitazione delle sigle di uso comune (come USA, NATO, ONU, UE, etc.).

**PUNTI DI SOSPENSIONE O ELISIONE.** Sono sempre 3, quindi non si rendono digitando tre volte il punto sulla tastiera ma inserendo l'apposito simbolo. Quando indicano sospensione – come ogni segno di punteggiatura – vanno staccati dalla parola che segue e attaccati alla parola che li precede (ad esempio ... *non mi ricordo più...*). Non richiedono il punto finale. Quando indicano elisione, quindi un taglio o una lacuna nel testo, il simbolo viene incluso tra parentesi quadre, in questo modo [...].

**TRATTINI.** Il trattino medio viene usato, seguito e preceduto da spazio, per aprire e chiudere gli incisi. Quando il trattino di chiusura dell'inciso coincide con la chiusura della frase, si omette e si inserisce solo il punto fermo. Ad es. ... *testo – inciso che chiude anche la frase.*

Il trattino breve si usa solo per i termini composti formati da parole intere (ad es. centro-sinistra) e per unire due quantità numeriche (ad es. pp. 125-148); sempre senza spazi prima e dopo.

**VIRGOLETTE.** Le virgolette basse « » (caporali) si usano per indicare il discorso diretto, le citazioni brevi e, nei riferimenti bibliografici, per i titoli delle pubblicazioni periodiche. Le virgolette alte " ", invece, per le parole di uso comune a cui si vuole dare particolare enfasi (o assunte prescindendo dal loro significato abituale). Inoltre, nelle citazioni di titoli di quotidiani, periodici, riviste oppure di capitoli e sezioni di paragrafi di un libro (ad es. ... come indicato nel paragrafo "La Germania assassinata" della *Storia dell'età moderna...*). Infine, quando è necessario fare uso delle virgolette all'interno di un discorso già tra caporali. La gerarchia è la seguente: «... "... '...'..."...». I segni di punteggiatura (salvo il punto esclamativo o interrogativo quando fanno parte della citazione) vanno sempre posposti alla chiusura delle virgolette.

**RIMANDI AL WEB.** Quando si fa riferimento a contenuti online, bisogna sempre indicare in maniera completa l'indirizzo (compreso il protocollo http:// o ftp:// etc.; possibilmente senza spezzarlo) e racchiuderlo tra i segni minore e maggiore; va indicata sempre anche la data di consultazione o di verifica (dell'indirizzo). Altro dato indispensabile è il titolo (o nome) del sito/pagina o una breve descrizione dei contenuti che si troveranno all'indirizzo riportato. Quindi, ad esempio, un riferimento corretto può essere così formulato: Sezione novità delle Edizioni Università di Macerata, <http://eum.unimc.it/novita>, giugno 2010.

## CODICE ETICO

### DOVERI DEI DIRETTORI E DEI REDATTORI

I principi etici su cui si basano i doveri dei Direttori e dei Redattori del *Giornale di Storia costituzionale* si ispirano a COPE (Committee on Publication Ethics), *Best Practice Guidelines for Journal Editors*: [http://publicationethics.org/files/u2/Best\\_Practice.pdf](http://publicationethics.org/files/u2/Best_Practice.pdf).

I Direttori e Redattori del *Giornale* decidono quali articoli pubblicare fra quelli sottoposti alla redazione. Nella scelta sono guidati dalle politiche stabilite dal Comitato Internazionale del *Giornale* e sono tenuti al rispetto delle norme vigenti.

Essi tendono fattivamente al miglioramento della qualità scientifica del *Giornale*.

Direttori e Redattori valutano i manoscritti sulla base del loro contenuto intellettuale senza tener conto di razza, sesso, orientamento sessuale, fede religiosa, origine etnica, cittadinanza, o orientamento politico dell'autore.

I Direttori e i membri della redazione non devono rivelare alcuna informazione concernente un manoscritto sottoposto alla redazione a nessun'altra persona diversa dall'autore, dal referee, dal referee potenziale, dai consiglieri di redazione, dall'editore.

Il materiale non pubblicato contenuto in un manoscritto non deve essere usato nella ricerca di uno dei Direttori o Redattori senza l'espreso consenso scritto dell'autore.

### DOVERI DEI REFEREEES

I principi etici su cui si basano i doveri dei Referees del *Giornale di Storia costituzionale* si ispirano a <http://www.njcmindia.org/home/about/22>.

Il referaggio dei pari assiste i Direttori e i Redattori nel compiere le scelte redazionali e attraverso la comunicazione redazionale con gli autori può anche aiutare gli autori a migliorare l'articolo.

Ogni referee scelto che si senta inadeguato a esaminare la ricerca riportata in un manoscritto o che sappia che gli sarà impossibile esaminarlo prontamente deve comunicarlo ai Direttori del *Giornale* e esentare se stesso dal processo di esame.

Ogni manoscritto ricevuto e da sottoporre a valutazione deve essere trattato come documento confidenziale. Esso non deve essere mostrato o discusso con altri eccetto quelli autorizzati dai Direttori e Redattori.

L'esame del manoscritto deve essere condotto in maniera obiettiva. Critiche personali concernenti l'autore sono inappropriate. I referees devono esprimere i loro pareri chiaramente con argomenti a loro supporto.

I referees devono individuare lavori rilevanti pubblicati che non sono stati menzionati dall'autore. Affermare che osservazioni, deduzioni, o tesi siano state precedentemente già sostenute deve essere accompagnato dalla citazione pertinente. I referees devono anche portare all'attenzione dei Direttori e Redattori ogni somiglianza sostanziale o sovrapposibilità tra il manoscritto sotto esame e ogni altro paper pubblicato di cui essi abbiano conoscenza personale.

Informazioni privilegiate o idee ottenute attraverso il referaggio devono essere considerate confidenziali e non usate a vantaggio personale. I referees non dovrebbero accettare di esaminare manoscritti che possano far nascere conflitti di interesse risultanti da relazioni o rapporti competitivi o collaborativi o di altra natura con gli autori, le società o le istituzioni connesse con il paper.

## DOVERI DEGLI AUTORI

I principi etici su cui si basano i doveri degli Autori del *Giornale di Storia costituzionale* si ispirano a [http://www.elsevier.com/framework\\_products/promis\\_misc/ethicalguidelinesforauthors.pdf](http://www.elsevier.com/framework_products/promis_misc/ethicalguidelinesforauthors.pdf).

Gli autori di manoscritti che riferiscono i risultati di ricerche originali devono dare un resoconto accurato del metodo seguito e dei risultati ottenuti e devono discuterne obiettivamente il significato e valore. I dati sottostanti la ricerca devono essere riferiti accuratamente nell'articolo. Questo deve contenere sufficienti riferimenti tali da permettere ad altri di ripercorrere la ricerca eseguita. Affermazioni fraudolente o scientemente inaccurate costituiscono comportamento non etico e sono inaccettabili.

Gli autori devono assicurare di aver scritto lavori interamente originali, e se gli autori hanno usato il lavoro e/o le parole di altri ciò deve essere citato in modo appropriato.

Di norma, gli autori non pubblicano manoscritti che presentano la stessa ricerca in più di un periodico o pubblicazione primaria.

Deve sempre essere dato riconoscimento appropriato del lavoro degli altri. Gli autori devono citare le pubblicazioni che hanno influito nel determinare la natura del lavoro da essi svolto.

La paternità di un manoscritto deve essere limitata a coloro che hanno dato un contributo significativo alla concezione, pianificazione, esecuzione o interpretazione dello studio riportato. Tutti coloro che hanno dato un contributo significativo dovrebbero essere elencati come co-autori. Nel caso in cui ci siano altri che hanno partecipato in alcuni aspetti sostanziali del progetto di ricerca, essi dovrebbero essere menzionati o elencati come contributori.

L'autore con cui è in contatto il *Giornale* dovrebbe assicurarsi che tutti i co-autori siano inclusi nell'articolo, e che tutti i co-autori abbiano visto ed approvato la versione finale del contributo e siano d'accordo a sottoporlo al *Giornale* per la sua pubblicazione.

Quando un autore scopre un errore significativo o una inesattezza nel proprio articolo pubblicato, ha l'obbligo di notificarlo prontamente ai Direttori, Redattori o Editori del *Giornale* e di cooperare con i Direttori per ritrattare o correggere l'errore.

## BOARD OF EDITORS OF THE GIORNALE DI STORIA COSTITUZIONALE / JOURNAL OF CONSTITUTIONAL HISTORY

### STYLE SHEET FOR THE AUTHORS

1. The editorial staff accepts articles in the main European languages.
2. The articles must have an electronic format (a '.doc' file or a '.rtf' file) and should not exceed 60,000 characters (including spaces). They can be sent to the following email address [giornalestoriacostituzionale@unimc.it](mailto:giornalestoriacostituzionale@unimc.it) or copied onto a CD or a DVD and sent to the postal address of the Board of Editors: *Giornale di Storia costituzionale / Journal of Constitutional History*, Dipartimento di diritto pubblico e teoria del governo, Università degli Studi di Macerata, piazza Strambi, 1 – 62100 Macerata, Italy.
3. Every article must include:
  - title, eventual subtitle, name and surname of the author, her / his academic title, name and address of the institution to which she / he belongs, email address;
  - abstract (no longer than 2,500 characters) and 5 keywords, written both in the language of the article and in English.
4. The eventual iconographic material should be sent in separate files named in such a way as to indicate their sequence. Images ('.tiff' or '.jpeg' format) should have a definition of, at least, 300 dpi and a width at their base of, at least, 70 mm; graphs and tables should be sent in their original format with a width no larger than 133 mm. The captions relating to every image, table or graph have to be inserted in a separate text file.

### EDITORIAL RULES

**TITLES.** The use of capital letters or small capital letters is to be avoided. The titles of articles and abstracts are to be written in English as well. Subheadings and sub-subheadings must be numbered with progressive Arabic numerals. Please avoid to put a full stop at the end.

**MANUSCRIPT PREPARATION.** The manuscript must have basic stylistic features. The editors only require the recognisability of the elements of which the contribution is made up: the title, the subheadings and sub-subheadings, the body of the text, the quotations, the endnotes and the position of the eventual explicative material (images, graphs, tables). All the layout that is not necessary for the comprehension of the content must be avoided, in that it makes less easy file processing. Automatic text formatting, justifying lines, using numbered (or bullet) lists provided by a programme, using the hyphen or striking the enter key in order to divide words into syllables must be avoided. Automatic division into syllables must be avoided as well; it is sufficient to justify the left margin. Use the enter key only in order to end a section. Respect the function and the hierarchy of inverted commas (" ") and quotation marks (« »); limit the use of italics and, if possible, avoid the use of bold type or underlined parts.

Choose common fonts (Arial, Times, Verdana) and indicate – in a note for the editorial board – the eventual use of special type. For further instructions see below.

**QUOTATIONS.** Lengthy quotations (more than 3 or 4 lines) must be separated from the body of the text (preceded and followed by a blank line), should not be in inverted commas or quotation marks, should be written with types of a smaller size and never in italics.

Short quotations should be incorporated in the text body and put in quotation marks « »; eventual quotations which are within a quotation must be put in inverted commas " ", and never in italics.

**ENDNOTES.** Endnotes are essentially destined to mere bibliographical reference and to explicative purposes. We recommend limiting the number of endnotes. In any case, the number of characters (including spaces) of the endnotes should not exceed a third of the total number of characters of the text (therefore in a standard text of 60,000 characters, including spaces, endnotes should not exceed 20,000 characters, including spaces).

Note numbers in the text should be automatically created, should precede a punctuation mark (except in the cases of exclamation and question marks and of suspension points) and be superscripted without parentheses.

Even if it is a question of endnotes (and not footnotes), note numbers in the text should never be created superscripting numbers manually, but always using the specific automatic function of the writing programme (for example in Word for Windows 2003 in the menu Insert > Reference). A full stop always ends the text in the notes.

**BIBLIOGRAPHICAL REFERENCES.** Bibliographical information of a quoted work belongs in the notes.

In the first quotation of the work, complete data must be indicated, that is the below-mentioned elements following the order here established.

- if it is a **monograph**: initial of the name (in capital letters) followed by a full stop and surname of the author (with only the initial in capital letters and never in small capital letters); title in italic type; place of publication; publishers; year

of publication (eventual indication of the quoted edition superscripted). All these elements must be separated from one another by a comma. A comma must also separate the name of the authors, if a work has been written by more than one person. In the case in which the author has a double name, the initials should not be separated by a space. 'Edited by' must be written between parentheses in the language in which the quoted text is written, immediately after the name of the editor and the comma must be inserted only after the last parenthesis. If only a part of the work is quoted, the relative page (or pages) must be added. If it is a work of more than one volume, the indication of the number of the volume (preceded by 'vol.')

must be given and it should be placed before the numbers of the pages. Examples:

F. Jahn, *Deutsches Volksthum*, Lübeck, Niemann & Co, 1810.

L. Pegoraro, A. Rinella, *Le fonti del diritto comparato*, Torino, Giappichelli, 2000.

R.D. Edwards, *The Best of Bagehot*, London, Hamish Hamilton, 1993, p. 150.

A. King (edited by), *The British Prime Minister*, London, Macmillan, 1985<sup>2</sup>, pp. 195-220.

AA.VV., *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, Milano, Giuffrè, vol. III, pp. 1599-1615.

– if it is a **translated work**: initial of the name (in capital letter) followed by a full stop and surname of the author (with only the initial in capital letter and never in small capital letters); original title of the work in italic type; year of publication between parentheses, followed by a semicolon; the following abbreviations: It. tr. or Fr. tr. or Sp. tr. etc. (which precede and introduce the title of the translation); title of the translation in italic type; place of publication; publishers; year of publication. Examples:

W. Benjamin, *Über den Begriff der Geschichte* (1940); It. tr. *Sul concetto di storia*, Torino, Einaudi, 1997.

J.S. Mill, *Considerations on Representative Government* (1861); It. tr. *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Roma, Editori Riuniti, 1999.

– if it is an **article published in a miscellaneous work**: initial of the name (in capital letters) followed by a full stop and surname of the author of the article (with only the initial in capital letters and never in small capital letters); title of the article in italic type; initial of the name (in capital letters) followed by a full stop and surname of the editor / author of the volume (with only the initial in capital letters and never in small capital letters) preceded by 'in' and eventually followed by ('edited by'); title of the volume in italic type; place of publication; publishers; year of publication; pages of the articles. Examples:

G. Miglio, *Mosca e la scienza politica*, in E.A. Albertoni (a cura di), *Governo e governabilità nel sistema politico e giuridico di Gaetano Mosca*, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 15-17.

O. Hood Phillips, *Conventions in the British Constitution*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, Milano, Giuffrè, vol. III, pp. 1599 s.

– if it is an **article which appeared in a periodical**: initial of the name (in capital letters) followed by a full stop and surname of the author of the article (with only the initial in capital letters and never in small capital letters); title of the article in italic type; name of the periodical in quotation marks (« ») preceded by 'in'; number of the volume of the periodical (if present) written in Roman numerals; number of the issue preceded by 'n.' (not by n°., N., num. etc.); year of publication; page number(s). In the case of quotation from a newspaper, after the name of the newspaper indicate the complete date. In the case of reference to articles published in online periodicals, the exact 'http' address of the text must be given, or alternatively, of the main page of the website which publishes it. Examples:

G. Bonacina, *Storia e indirizzi del conservatorismo politico secondo la dottrina dei partiti di Stahl*, in «Rivista storica italiana», CXV, n. 2, 2003.

A. Ferrara, M. Rosati, *Repubblicanesimo e liberalismo a confronto. Introduzione*, in «Filosofia e Questioni Pubbliche», n. 1, 2000, pp. 7 ss.

S. Vassallo, *Brown e le elezioni. Il dietrofront ci insegna qualcosa*, in «Il Corriere della Sera», 9 ottobre 2007, p. 42.

G. Doria, *House of Lords: un nuovo passo sulla via della riforma incompiuta*, in «federalismi.it», n. 4, 2007, <<http://federalismi.it>>, settembre 2010.

**Bibliographical data must be complete only for the first quotation**; the following quotations are shortened, indicating only the surname of the author / editor; the title (or part of it) in italic type followed by the abbreviation 'cit.' or 'cit. tr.' (in the case of translated works); the number of pages. Here we give some examples for the different typologies of works:

Jahn, *Deutsches Volksthum* cit., pp. 45, 36.

Pegoraro, Rinella, *Le fonti del diritto* cit., p. 200.

King, *The British Prime Minister* cit., p. 195.

Benjamin, *Über den Begriff* cit. tr., pp. 15-20, 23.

Bonacina, *Storia e indirizzi del conservatorismo politico* cit., p. 19.

Ferrara, Rosati, *Repubblicanesimo* cit., pp. 11 and following pages.

Doria, *House of Lords* cit.

In the case of reference to the same work and the same page (or pages) quoted in the preceding endnote '*Ibidem*' (in italic type) can be used, without repeating any of the other data; if instead reference is made to the same work quoted in the preceding endnote, but to a different page, 'Ivi' can be used followed by the page number.

## FURTHER INSTRUCTION FOR THE PREPARATION OF THE MANUSCRIPT

**REFERENCES WITHIN THE ISSUE.** They should never refer to page numbers; instead sections of the text, full articles and paragraphs or images (opportunistically numbered) can be referred to.

**PAGES.** In bibliographical references, referring to the number or the numbers of the pages must always be preceded by (respectively) 'p.' or 'pp.' and reported entirely; therefore, for example, 'pp. 125-129' and not 'pp. 125-9'. In the case in which it is a question of non consecutive pages, numbers must be separated by commas: for example: 'pp. 125, 128, 315.' in order to indicate the following page or pages, as well please use 'f.' or 'ff.' respectively (hence without the preceding 'and').

**DATES.** Reporting dates, the author can adopt the criterion which he believes to be the most adequate, as long as he rigorously respects the internal uniformity of the article. In the case where abbreviated forms are used, please use the preceding apostrophe and not the single inverted comma (for examples '48 and not '48).

**ABBREVIATIONS AND ACRONYMS.** Abbreviations must always be without the dot between the letters and, the first time they are quoted, they must be followed by the full name and by the eventual translation in brackets. It is not necessary to explain common use abbreviations (like USA, NATO, ONU, UE, etc.).

**SUSPENSION POINTS.** Are always three in number, therefore they should not be inserted in the text writing three full stops, rather inserting its symbol. When they indicate suspension – as every punctuation mark – they should be separated by a space from the following word and attached to the word that precedes them (for example: ... *I do not remember any more*...). They do not require the final full stop.

When they indicate elision, therefore a cut or a gap in the text, the symbol must be included in square brackets, like this [...].

**DASHES AND HYPHENS.** The dash is used, followed or preceded by a space, in order to open and close an incidental sentence. When the dash that closes the incidental sentence coincides with the closing of the whole sentence, it is omitted and only a full stop is inserted. Eg.: ...*text – incidental sentence that closes also the whole sentence.* The hyphen is used only for compound words formed by entire words (eg.: tree-house) and in order to unite two numerical quantities (eg.: pp. 125-148); always without spaces before and after.

**QUOTATION MARKS AND INVERTED COMMAS.** Quotation marks « » are used in order to indicate direct speech, short quotations, and, in bibliographical references, for the titles of the periodicals. The inverted commas " ", instead are used for words of common use to which the author would like to give a particular emphasis (or which are used regardless of their habitual meaning). Moreover, in the quotation of titles of newspapers, periodicals, magazines or chapters or sections of paragraphs of a book (eg.: ... as indicated in the paragraph "La Germania assassinata" of the *Storia dell'età moderna*...). Finally, when it is necessary to use inverted commas within a sentence which is already in quotation marks. The hierarchy is the following: <... "..."...>. Punctuation marks (except the exclamation or the question mark when they are part of the quotation) should always be placed after the closing quotation marks or inverted commas.

**WEB REFERENCE.** When referring to online contents, the complete address (including the protocol 'http://' or 'ftp://' etc. possibly without breaking it) must be indicated and must be included between the signs < >; the date of consultation or verification of the address should always be indicated. Another essential element is the title (or name) of the website / page or a brief description of the contents that could be found at the quoted address. Therefore, for example, a correct reference can be formulated as follows: Sezione novità delle Edizioni Università di Macerata, <<http://eum.unimc.it/novità>>, June 2010.

## **PUBLICATION ETHICS AND PUBLICATION MALPRACTICE STATEMENT**

### **DUTIES OF EDITORS**

Our ethic statements concerning the duties of the editors of the *Journal of Constitutional History* are based on COPE (Committee on Publication Ethics), *Best Practice Guidelines for Journal Editors*: [http://publicationethics.org/files/u2/Best\\_Practice.pdf](http://publicationethics.org/files/u2/Best_Practice.pdf).

The editors of the *Journal* are responsible for deciding which of the articles submitted to the *Journal* should be published. They are guided by the policies of the *Journal's* International Board and constrained by the laws in force. They actively work to improve the quality of their *Journal*.

The editors evaluate manuscripts for their intellectual content without regard to race, gender, sexual orientation, religious belief, ethnic origin, citizenship, or political orientation of the authors.

The editors and any editorial staff must not disclose any information about a submitted manuscript to anyone other than the corresponding author, reviewers, potential reviewers, other editorial advisers, and the publisher.

Unpublished materials disclosed in a submitted manuscript must not be used in an editor's own research without the express written consent of the author.

### **DUTIES OF REVIEWERS**

Our ethic statements concerning the duties of reviewers are based on <http://www.njcmindia.org/home/about/22>.

Peer review assists the editor in making editorial decisions and through the editorial communications with the author may also assist the author in improving the paper.

Any selected referee who feels unqualified to review the research reported in a manuscript or knows that its prompt review will be impossible should notify the editor and excuse himself from the review process.

Any manuscripts received for review must be treated as confidential documents. They must not be shown to or discussed with others except as authorized by the editor.

Reviews should be conducted objectively. Personal criticism of the author is inappropriate. Referees should express their views clearly with supporting arguments.

Reviewers should identify relevant published work that has not been cited by the authors. Any statement that an observation, derivation, or argument had been previously reported should be accompanied by the relevant citation. A reviewer should also call to the editor's attention any substantial similarity or overlap between the manuscript under consideration and any other published paper of which they have personal knowledge.

Privileged information or ideas obtained through peer review must be kept confidential and not used for personal advantage. Reviewers should not consider manuscripts which can give birth to conflicts of interest resulting from competitive, collaborative, or other relationships or connections with any of the authors, companies, or institutions connected to the papers.

### **DUTIES OF AUTHORS**

Our ethic statements concerning the duties of authors are based on [http://www.elsevier.com/framework\\_products/promis\\_misc/ethicalguidelinesforauthors.pdf](http://www.elsevier.com/framework_products/promis_misc/ethicalguidelinesforauthors.pdf).

Authors of reports of original research should present an accurate account of the work performed as well as an objective discussion of its significance. Underlying data should be represented accurately in the article. This should contain

sufficient detail and references to permit others to replicate the work. Fraudulent or knowingly inaccurate statements constitute unethical behaviour and are unacceptable.

The authors should ensure that they have written entirely original works, and if the authors have used the work and/or words of others that this has been appropriately cited or quoted.

Usually, authors should not publish manuscripts presenting the same research in more than one *journal* or primary publication.

Proper acknowledgment of the work of others must always be given. Authors should cite publications that have been influential in determining the nature of the reported work.

Authorship should be limited to those who have made a significant contribution to the conception, design, execution, or interpretation of the reported study. All those who have made significant contributions should be listed as co-authors. Where there are others who have participated in certain substantive aspects of the research project, they should be acknowledged or listed as contributors.

The corresponding author should ensure that all co-authors are included on the article, and that all co-authors have seen and approved the final version of the article and have agreed to its submission to the *Journal* for its publication.

When an author discovers a significant error or inaccuracy in his/her own published work, it is the author's obligation to promptly notify the *Journal* editor or publisher and cooperate with the editor to retract or correct the paper.

Ulrike Müßig

# Legal Thinking between Art and Mathematics

**m eum** biblioteca Giornale di Storia costituzionale





Gabriele Magrin

**Dispotismo democratico  
e autoscienza  
della rivoluzione.  
Percorsi di ricerca**



Angela De Benedictis

## **“Crimen laesae maiestatis” e resistenza lecita**

**Un problema e il ‘classico’ studio di Mario  
Sbriccoli da riprendere e approfondire**

CENTRO INTERNAZIONALE DI STUDI GENTILIANI

SAN GINESIO (MC)

Diego Panizza

**Diritto, politica, religione  
nel pensiero di Alberico Gentili**

Saggi e interventi 1969-2014

a cura di Luca Scuccimarra



eum edizioni università di macerata

# Quaderno di storia del penale e della giustizia

**6 / 2024**



## **La violenza**

Riflessioni interdisciplinari per un dibattito contemporaneo su giustizia, diritto di punire e pena

