

# Unità dello Stato e pluralità degli interessi dopo la Grande Guerra

*Nicola Antonetti*

## *Premessa*

I caratteri che assunse e gli esiti che ebbe in Italia la crisi dello Stato liberale dopo la Grande Guerra rimangono oggetto di studio e di riflessione. L'interpretazione meglio argomentata, e aperta a ulteriori sviluppi, su questi temi è volta a definire gli eventi di quella stagione non solo come le insorgenze tumultuose di una crisi di portata eccezionale, che per varie cause finì per essere riassorbita nelle trasformazioni politiche e istituzionali prodotte dal fascismo, ma anche come momenti nevralgici, benché non risolutivi, della lunga e non lineare transizione del sistema politico liberale verso il sistema democratico<sup>1</sup>. In tal senso, si riesce a dare una valutazione meno frammentaria che in passato di un processo storico che vide da un lato l'inutile appuntarsi delle aspettative palinogenetiche di partiti e fazioni soprattutto sulle possibilità di riformare in senso democratico o di rivoluzionare i vecchi assetti statali e dall'altro l'affermarsi del fascismo su un assetto istituzionale in piena dissoluzione. Si può, inoltre, cogliere in dettaglio che nelle prospettive di riforma istituzionale di quegli anni gli indirizzi e i programmi dei partiti si mescolarono con le posizioni vecchie e nuove dei giuristi, i quali si erano posti, in modo progressivamente più incalzante, il problema di una revisione dell'ordinamento dei pubblici poteri, almeno da quando, di fronte agli effetti della industrializzazione e all'insorgere della questione sociale, iniziarono a sciogliersi le illusioni sull'eserci-

<sup>1</sup> Per questa interpretazione si veda, da ultimo, il saggio di P. POMBENI, *Caratteri della crisi dello Stato liberale fra dopoguerra e fascismo*, in P. L. BALLINI (ed), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale (1918-1925)*, Venezia 2005, pp. 1-15.

zio garantito della sovranità statale sulla società. In sostanza, l'ottica interpretativa appena accennata consente, una volta acquisiti gli aspetti contingenti della crisi, di risalire alle ragioni per le quali la cultura giuridica liberale evidenziò limiti, rivelatisi via via insuperabili, nell'elaborazione di categorie utili per riordinare o «democratizzare» il sistema borghese postunitario: cioè, nella capacità di trasformare l'ordinamento giuridico oligarchico in una «costituzione», accettabile e accettata dalle multiformi espressioni organizzate della società in fase di industrializzazione.

Un versante di indagine sul quale è utile tornare a riflettere riguarda la tensione, riesplora in quel dopoguerra, in ordine alla possibile revisione dei rapporti tra l'unità statale e la pluralità degli interessi costituiti, sia sindacali che territoriali. La questione che si pose fu di grande rilevanza perché, oltre a implicare l'urgenza di colmare le fratture tra le articolazioni sociali e il centro politico-statale, salvaguardando il ruolo unitario del governo<sup>2</sup>, toccava direttamente la *naturale* dialettica tra società e Stato configurata dal liberalismo, quindi il necessario riconoscimento di quella soglia ideale, sorpassata la quale una delle due entità canoniche dei sistemi costituzionali ottocenteschi finiva inevitabilmente per prevaricare sull'altra. Specie riguardo agli interessi territoriali accadde che l'antica disputa politica tra le ragioni del «centralismo» statale e quelle del «decentramento» regionale o dell'«autonomismo» mutò di significato e si pose come problema costituzionale di primo piano: ciò avvenne perché la tradizionale classificazione delle regioni come entità etnico-storiche si era trasformata a causa della progressiva identificazione dei territori con le loro valenze economico-produttive e, quindi, delle regioni come entità specifiche inserite nella nuova costellazione delle formazioni sociali<sup>3</sup>. In realtà, tale evoluzione era stata avvertita con acutezza nel suo germinare da Santi Romano già dagli anni '90 dell'Ottocento, nella stagione del *revival* autonomistico inaugurata dal ceto politico liberal-moderato<sup>4</sup>. Il giurista aveva colto che la configurazione rigida delle regioni

<sup>2</sup> Anticipatore dei problemi, paradigmatici per il resto dell'Europa, insorti con l'avvio dell'esperienza costituzionale di Weimar è lo studio di R. REDSLOB, *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form*, Tübingen 1918.

<sup>3</sup> Per lo sviluppo di questo tema, con riferimento all'amplissima letteratura relativa, rinvio a N. ANTONETTI, *Rappresentanza politica, sindacati e regioni tra la crisi dello Stato liberale e il fascismo*, in C. CARINI (ed), *La rappresentanza politica in Europa tra le due guerre*, Firenze 1995, pp. 25-58.

<sup>4</sup> Per le implicazioni istituzionali e culturali che accompagnarono l'evoluzione dell'autonomismo si veda lo studio di R. GHERARDI, *Le autonomie locali nel liberalismo italiano (1861-1900)*, Milano 1984.

come enti «naturali» e «storici» rischiava di frenare ogni proficuo sviluppo delle relazioni tra il centro e la periferia della nazione; a suo avviso, il superamento di tale *impasse* non poteva emergere che dalla redistribuzione di una quota di competenze pubbliche alle sedi locali. La regola prospettata da Romano consisteva nel «far corrispondere a ogni pubblico servizio una propria circoscrizione»; per le regioni tale regola si esplicitava nella loro trasformazione in enti autarchici, cioè in enti preposti alla «amministrazione indiretta dello Stato»<sup>5</sup>. Nel primo dopoguerra, però, il processo storico in atto parve richiedere non tanto di rimodulare o di innovare le garanzie giuridiche per lo svolgimento ordinato della dialettica tra unità statale e i vari segmenti sociali e territoriali, quanto di dotare questi ultimi di inediti e autonomi poteri pubblici. In altre parole, con analogie e differenze rispetto a quanto accadeva in Germania<sup>6</sup>, le esigenze *politiche* aspiravano a essere incarnate in una *costituzione*, aprendo in tal modo un dilemma drammatico (non solo per i giuristi) tra la formalizzazione giuridica della politica nelle sue espressioni organizzate e la difesa dell'autonomia e dell'autorità proprie dello Stato liberale di diritto. Si trattava di un dilemma destinato a essere rimosso dal fascismo all'interno del suo ordinamento totalitario e successivamente a essere risolto, ma non ancora in modo definitivo, dalla costituzione democratica.

#### *Società e Stato dopo la Grande Guerra*

Dopo la Grande Guerra in Europa il tema dei rapporti tra la *politica* e la *costituzione* investì simultaneamente il ruolo organizzativo che gli Stati (e per essi gli esecutivi) si trovavano a incrementare per l'allocazione delle scarse risorse postbelliche e la funzione delle rappresentanze politiche trasformate dall'ampliamento del suffragio e dalle riforme degli assetti parlamentari. Il costituzionalismo non diede (né si mostrò in grado di dare) risposte univoche ai progetti politici di democratizzazione, quando non di demolizione, del sistema liberal-borghese; si trattava, infatti, di verificare in un

<sup>5</sup> S. ROMANO, *Decentramento amministrativo*, in «Enciclopedia Giuridica», vol. IV, 1897, ripubblicato parzialmente in R. RUFFILLI, *Pagine regionalistiche di Santi Romano e Giuseppe Capograssi* (1972), ora in R. RUFFILLI, *Istituzioni, Società, Stato*, vol. I, *Il ruolo delle istituzioni amministrative nella formazione dello Stato in Italia*, Bologna 1989, pp. 412-414.

<sup>6</sup> Un'innovativa comparazione dell'evoluzione costituzionale e politica così come si svolse in Italia e in Germania è quella di P. SCHIERA, *Centralismo e federalismo nell'unificazione statale-nazionale italiana e tedesca. Spunti per una comparazione politica* (1997), ora in P. SCHIERA, *Lo Stato moderno. Origini e degenerazioni*, Bologna 2004, pp. 259-280.

quadro normativo per buona parte inedito l'azione di disciplinamento dello Stato con gli indirizzi e le resistenze che emergevano dalle organizzazioni politico-sindacali e territoriali della società e che si coagulavano in modo contraddittorio nelle istituzioni. Si apriva, in altre parole, la grande questione esplicitata da Max Weber nel suo *Parlament und Regierung* e, cioè, che in quel dopoguerra «parlamentarizzazione e democratizzazione non stanno necessariamente in correlazione tra loro, bensì spesso in antitesi tra loro»<sup>7</sup>. La soluzione offerta con cautela dallo stesso Weber era, come noto, che si riuscisse a transitare dalla fase «negativa» del controllo parlamentare (segnata dalla ostilità sia verso il governo che verso la burocrazia) a una fase «positiva» del condizionamento della rappresentanza sul governo, senza escludere una «collaborazione» con esso, attraverso gli indirizzi politici espressi dai partiti e interpretati dalla nuova «responsabilità parlamentare dei capi»<sup>8</sup>. In Italia mancò anche una pur ideale convergenza, sia da parte della dottrina che da parte della politica, sul secondo dei due termini della questione weberiana (la «democratizzazione» nei suoi aspetti organizzativi e procedurali) e questo fatto rese impossibile il profilarsi di prospettive anche latamente comuni per la riforma organizzativa dello Stato territoriale e non solo per quella relativa alla rappresentanza, cioè alla «parlamentarizzazione» delle formazioni sociali<sup>9</sup>. Il dramma politico che andava in scena, con la relativa afasia costituzionale, non era nuovo: sugli incerti destini del regime parlamentare incideva ormai in modo determinante lo sfaldarsi della pur limitata omogeneità sociale sulla quale si era retto il tradizionale modello istituzionale e amministrativo per vari tratti oligarchico. Inoltre, almeno da tre decenni, per l'accentuarsi dell'intervento pubblico nella prevenzione e nella soluzione dei conflitti economici, si era inaugurata, non solo sul piano dottrinale, la questione del progressivo prevalere dello «Stato sociale» sullo Stato di diritto<sup>10</sup>. Appariva, infine, depotenziato e difficilmente utilizzabile il modulo del Governo di gabinetto che aveva costituito il «punto medio» o d'equilibrio tra il potere della monarchia e quello del

<sup>7</sup> M. WEBER, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens* (1917-1918), ora in M. WEBER, *Parlamento e governo. Per la critica politica della burocrazia e del sistema dei partiti*, Roma-Bari 1982, p. 95.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp. 43-55.

<sup>9</sup> Per lo sviluppo di questo tema mi sia permesso rinviare a N. ANTONETTI, *La forma di governo in Italia. Dibattiti politici e giuridici tra Otto e Novecento*, Bologna 2002, spec. pp. 53 ss.

<sup>10</sup> Cfr. in particolare G. REBUFFA, *Il dibattito dottrinale dopo le leggi del 1889-90. Stato di diritto e Stato sociale*, in *Le riforme crispiane*, vol. II, *Giustizia amministrativa*, ISAP-Archivio, Milano 1990, pp. 685-714.

Parlamento, escludendo, però, da ogni ruolo costituzionale le formazioni politiche e sociali, vecchie e nuove.

Si acui, comunque, nella prima fase degli anni '20, la percezione della inevitabile crisi del sistema liberale sulla quale nei decenni successivi avrebbero argomentato in vario modo giuristi e storici per spiegare la natura costituzionale e politica degli ostacoli che si frapponessero alla legittimazione democratica dei diritti acquisiti dalle masse nel conflitto mondiale<sup>11</sup>. Anche la persistente idea di una quota della cultura giuridica europea che l'unità e la sovranità dello Stato potessero continuare a garantire il controllo costituzionale dello spazio pubblico fu oggetto di tempestivi e ironici rilievi da parte di Benedetto Croce. Questi imputò alle opere dei giuristi (e, in particolare, alla *Allgemeine Staatslehre* di Georg Jellinek, nonché agli epigoni, anche italiani, di costui) di creare «ibridismi» astratti, quindi non verificabili sul piano storico, tra concetti giuridici e concetti filosofici e politici, quali quelli di libertà e di sovranità, finendo per eliminare i cardini sui quali poteva fondarsi l'autonoma espressione degli individui e della società<sup>12</sup>. Proprio Jellinek – secondo il filosofo napoletano – era l'autore di una «costruzione pseudostorica» che lo aveva portato a negare la scissione tra la «libertà politica» degli antichi e la «libertà civile» dei moderni, delineata da Benjamin Constant, e a vedere ricomposte in «bella unità» le due libertà nello Stato moderno. Da tale «dionisiaco delirio» del giurista derivava la corrente «immagine sublime» dello Stato, mentre esso non era da considerarsi altro che la «rappresentazione generale», espressa nelle istituzioni come nelle leggi e nei «costumi», dell'agire politico (con le sue componenti morali, pratiche e «utilitarie») propria di ogni forma di vita associata<sup>13</sup>.

Croce, inoltre, dissolveva i grandi dilemmi dottrinari accumulatisi sulla concezione dello Stato moderno; innanzi tutto, quello ben noto relativo al fondamento della sua legittimazione sulla forza o, in alternativa, sul consenso:

«nel più liberale degli Stati come nella più oppressiva delle tirannidi, il consenso c'è sempre, e sempre è forzato, condizionato e mutevole»<sup>14</sup>;

<sup>11</sup> Esempio per l'analisi comparata della degenerazione dei regimi parlamentari con i relativi principi giusliberali dovuta all'irrompere della «democrazia» e del «governo dei partiti» rimane G. BURDEAU, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après guerre* (1935), poi G. BURDEAU, *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, pref. di M. S. GIANNINI, trad. it. di S. COTTA, Milano 1950.

<sup>12</sup> Cfr. B. CROCE, *Elementi di politica* (1925), ora in B. CROCE, *Etica e politica*, Bari 1973 (II ed. economica), pp. 244-250.

<sup>13</sup> Cfr. *ibidem*, pp. 171-176.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 178.

in secondo luogo, il dilemma relativo alla sovranità, attribuita, volta a volta, allo Stato, alle oligarchie o alla società. Per il filosofo, se, in ossequio alla dottrina liberale, si accettava che lo Stato era la forma storica assunta dalle relazioni reciproche della vita associata, la «sovranità, in una relazione, non è di nessuno dei suoi componenti singolarmente preso, ma della relazione stessa»<sup>15</sup>. L'insistenza nel definire lo Stato semplicemente come una «forma elementare e angusta della vita pratica» in continua evoluzione serviva a Croce per rigettare le astrazioni giuridiche che rischiavano di immergere lo Stato «nel mare periglioso dell'immaginazione e dell'incomposto desiderio»; quindi precisava:

«Lo chiamo periglioso [questo mare], perché vi si incontrano sirene che, cantando in gergo dottrinale e servendo a interessi concreti tutt'altro che puramente dottrinali, attirano a concezioni politiche autoritarie e reazionarie con pedanteria suadente, alla quale, in verità, i dotti tedeschi hanno di frequente ceduto in passato e cedono talvolta ancora oggi»<sup>16</sup>.

La nobile difesa crociana dei principi liberali relativi all'origine nella vita associata dell'organizzazione dei poteri, quindi della costituzione, e alla funzione meramente «pratica» dello Stato si ergeva in un contesto nel quale era in atto lo scontro, variamente espresso, tra due pregiudiziali dottrinarie: quella della scuola giuridica nazionale ferma all'imputazione esclusiva allo Stato giuridico di ogni potere per l'organizzazione legale e amministrativa della società e quella antiformalistica che prefigurava l'inevitabile dissoluzione della forma dello Stato territoriale con l'affermarsi dei poteri politici e organizzativi della società. Nel travaglio dottrinario in atto risultavano sminuiti e compressi i tentativi, pur emersi, di cogliere i dati storici salienti della situazione per definire sul piano istituzionale l'adeguamento dei pubblici poteri alla realtà in mutamento della società. Adeguamento che richiedeva la soluzione di problemi, politici oltre che costituzionali, relativi, innanzitutto, alla difficile composizione del modello liberale della rappresentanza individuale con i modelli delle rappresentanze sindacali e territoriali, almeno in apparenza più adatti sia a realizzare concrete forme ascendenti di solidarietà sociale, sia a ridurre la parcellizzazione degli interessi determinata dall'evoluzione postbellica del mercato capitalistico.

#### *Democrazia e costituzione*

Carl Schmitt riaprì nel 1923 la discussione inaugurata da Weber sui caratteri distintivi delle democrazie postbelliche, chiarendo che l'unico indice della democrazia era desumibile dal fatto che essa,

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 180.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 250.

sia pure «in senso astratto», aveva un unico «suddito, chiamato popolo»<sup>17</sup>. Al di là delle definizioni per loro natura variabili delle nuove democrazie, secondo Schmitt il loro futuro si stava decidendo sul piano istituzionale e precisamente sulle tendenze in atto nei vari regimi, diversamente connotati tra loro (in senso assolutista o liberale, in senso centralista o autonomista), a qualificarsi, attraverso i nuovi processi elettorali, come sistemi che assimilavano la volontà delle minoranze con quella delle maggioranze, cioè come sistemi che, per favorire l'essenziale coesione politica, tendevano ad annullare le diversità dei ruoli e delle funzioni istituzionali fino a sospendere il valore vincolante dell'ordinamento giuridico. La democrazia, quindi, poteva trovare il suo fondamento costituzionale unicamente nel «realizzare l'identità fra Stato e popolo», anche al di là e al di fuori delle forme di governo parlamentare e delle pur celebrate corrispondenze tra interessi costituiti (sociali e territoriali) e rappresentanze politiche<sup>18</sup>. In definitiva, Schmitt delineava quel concetto *assoluto* di costituzione per il quale, come ha ben evidenziato Schiera, essa finiva per definirsi come la

«forma concreta di dominio propria di ogni Stato, in modo non separato dalla sua concreta esistenza politica»<sup>19</sup>.

Un modo *toto coelo* diverso da quello di Schmitt di prefigurare la forma e i destini delle democrazie novecentesche fu prospettato nel 1922 da Giuseppe Capograssi ne *La nuova democrazia diretta*<sup>20</sup>: entrambi i giuristi, in realtà, procedevano dalla constatazione che il corpo sociale o il «popolo» stavano assumendo un pieno rilievo costituzionale, ma per il secondo non si trattava di identificare e di giustificare il processo che portava ad assimilare la società con lo Stato, bensì di chiarire i modi nei quali era possibile rinnovare il ruolo autonomo e le funzioni specifiche dello Stato. In tale direzione, Capograssi entrava subito in collisione con la dottrina giuridica egemone nel dopoguerra; a essa riconosceva che l'elaborazione, su matrice germanica, del modello dello Stato-persona aveva dato certezza logica e giuridica alle relazioni sviluppatesi nel giovane ordinamento nazionale, ma le imputava l'incapacità

<sup>17</sup> Cfr. C. SCHMITT, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus* (1923), trad. it. *Parlamentarismo e democrazia*, pref. di P. PASQUINO, Lungro di Cosenza 1998, p. 12. Per le posizioni espresse da Schmitt nel dibattito sulla democrazia nel primo dopoguerra, cfr. C. GALLI, *Genealogia della politica. Carl Schmitt e la crisi del pensiero politico moderno*, Bologna 1996, pp. 463 ss.

<sup>18</sup> Cfr. C. SCHMITT, *Parlamentarismo e democrazia*, cit., pp. 13-20.

<sup>19</sup> P. SCHIERA, *Dalla costituzione alla politica: la decisione in Carl Schmitt* (1981), ora in P. SCHIERA, *Lo Stato moderno*, cit., p. 121.

<sup>20</sup> Cfr. G. CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta* (1922), ora in G. CAPOGRASSI, *Opere*, vol. I, Milano 1959, pp. 403 ss.

di ridefinire il concetto e le funzioni della sovranità e dello Stato in ordine al mutamento delle condizioni storiche, cioè di non cogliere che era ormai avvenuto un fatale «trapasso di sovranità» dallo Stato al corpo sociale e che, di fatto,

«la sovranità è esercitata dal complesso sociale, in quanto questo è concretamente organizzato nei suoi centri, e in quanto questo viene concretandosi e articolandosi nei grandi interessi sociali»<sup>21</sup>.

Da questo essenziale e, per più aspetti, rivoluzionario convincimento Capograssi traeva un paio di conseguenze per la riflessione dei giuristi. La prima era che solo considerando nella loro specifica dimensione «storica» le nuove «dinamiche» sociali si potevano comprendere e regolare le inedite «situazioni giuridiche», senza indugiare sull'esercizio retorico volto a difendere una ormai presunta integrità dello Stato, quando era «cancellato quel carattere specifico di imperio e di autorità che contrassegna l'azione specificamente statale»<sup>22</sup>. La seconda riguardava l'urgenza di prospettare la trasformazione dell'intero ordinamento giuridico per «allargare il suo ambito e ampliare i suoi quadri e comprendere nelle sue categorie forze sociali, le quali tendono ad acquistare qualità pubblica», proprio perché «è tutta quanta la società sia pure articolata nei vari organi sociali e riunita nei vari corpi elettorali che comincia a entrare come organo diretto dell'organismo di diritto pubblico»<sup>23</sup>.

La traduzione sul piano costituzionale di tali conseguenze consisteva nel trasformare le funzioni extragiuridiche ed eminentemente politiche svolte dai sindacati nei rapporti economici in funzioni giuridicamente riconosciute e regolate<sup>24</sup>. Inoltre, per la questione del regionalismo era ormai da prendere atto che:

«La regione è un'economia in moto, un fascio di interessi in perpetua attività, un organismo attivo e produttivo formato dalla geografia fisica ed economica e animato dalle tradizioni»<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 452. In quest'ottica Capograssi discuteva le posizioni di Léon Duguit, del quale apprezzava la realistica qualificazione del carattere organizzativo assunto dalla legislazione per il funzionamento dei pubblici servizi, ma ne contestava la negazione della categoria giuridica dello Stato perché essa implicava *ipso facto* la negazione della stessa scelta unitaria di un popolo in un determinato territorio. Su Duguit, cfr. la recente antologia L. DUGUIT, *Le trasformazioni dello Stato: antologia di scritti*, a cura di A. BARBERA - C. FARALLI - M. PANARARI, Torino 2003.

<sup>22</sup> G. CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta*, cit., p. 441.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 450.

<sup>24</sup> *Ibidem*, pp. 455-459. Su questo si veda G. GUARINO, *Autonomie sociali e nuovo diritto pubblico in G. Capograssi*, in F. MERCADANTE (ed), *Due convegni su Giuseppe Capograssi (Roma-Sulmona 1986)*, Milano 1990, pp. 135-145.

<sup>25</sup> G. CAPOGRASSI, *Il nuovo regionalismo* (1919), ora in G. CAPOGRASSI, *Opere*, cit., vol. VI, p. 34.

In tale situazione il riconoscimento delle autonomie regionali prima che da un'innovazione amministrativa doveva «partire dalle libere forze», cioè *dal basso*, predisponendole ad assumere il ruolo di organi autonomi della legislazione. Solo nel quadro di tali riforme costituzionali diveniva possibile ripristinare il ruolo del Parlamento, quale istituzione rappresentativa degli interessi generali, e, soprattutto, ridefinire l'autorità dello Stato nella prevenzione e nella regolazione dei conflitti sociali.

*Stato amministrativo e democrazia diretta*

Il richiamo alla necessità di un approccio «storico» e «realistico» per analizzare la crisi che aveva investito l'intero sistema politico italiano assimilava la posizione di Capograssi a quella di Romano; ciò che li distingueva in modo sostantivo riguardava la diversa considerazione sia del fondamento giuridico dell'ordinamento, sia del ruolo dell'amministrazione. Sotto il profilo dottrinario, per Romano non si discuteva il principio che, in qualsiasi situazione, ogni ordinamento assumeva la veste giuridica che lo Stato gli riconosceva; sotto il profilo storico, era da prendere atto che lo Stato andava progressivamente identificandosi con l'amministrazione e che quest'ultima assumeva la funzione di un potere pubblico autonomo da condizionamenti politici, la cui autorità si esplicitava nell'organizzare e perfezionare sul piano giuridico gli assetti della società. Per Capograssi, invece, l'avvento delle democrazie stava evidenziando il sorgere di nuovi principi costituzionali e, cioè, che «ogni ordinamento giuridico [...] non scende dall'alto ma viene dal basso cioè pullula dal seno stesso del mondo sociale» e che il «diritto», incarnato nella legge e nelle norme, non era il prodotto della sovranità dello Stato, ma emergeva dalla «esperienza viva» della vita sociale e politica<sup>26</sup>. Saldato a tale principio costituzionale era l'altro principio democratico dell'uguaglianza che per la sua natura politica aveva ampliato le esigenze di libertà individuali e collettive e richiedeva una riformulazione dell'intero processo giuridico sul quale fondare l'autorità dello Stato.

Romano aveva colto con estrema lucidità sia il dislivello che stava maturando tra le istituzioni statali e l'inedito articolarsi della società, sia il tendenziale sopravanzare nei rapporti con i poteri dello Stato delle formazioni organiche a scapito degli «individui», pur celebrati dalla cultura borghese di derivazione illuministica. Se, però, era vero che il processo sociale in atto si legava all'inarrestabile industrializzazione, rimaneva altrettanto vero che in un'ot-

<sup>26</sup> G. CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta*, cit., p. 412.

tica «liberal-riformista» lo Stato di diritto sarebbe stato sempre in grado di riconoscere la natura pubblicistica della pluralità degli interessi, incanalando il «progresso» su direttrici legali e amministrative, grazie alle quali si evitavano deviazioni rivoluzionarie e restaurazioni di stampo assolutistico<sup>27</sup>. Inoltre, nel suo *L'ordinamento giuridico* del 1917 considerava superabili i limiti regolativi della legislazione statale attraverso l'incremento del ruolo impersonale dell'amministrazione nel riconoscere sul piano giuridico (cioè nell'istituzionalizzare) la pluralità delle realtà espresse dalla società, espungendo da esse gli interessi particolaristici e definendo per ciascuna compiti e limiti operativi<sup>28</sup>. Le consolidate convinzioni giuridiche, nutrite di un'ideologia fondata sui valori della tradizione moderata italiana, consentirono a Romano di porsi di fronte ai processi politici in atto – dalla crisi di quel dopoguerra all'avvento del fascismo – rendendosi indisponibile ad accogliere una revisione dei principi di quella costituzione che lo Stato stesso aveva fissato, ma pronto a verificare gli svolgimenti della vita nazionale alla luce del possibile e progressivo perfezionamento delle istituzioni attraverso gli strumenti dello Stato amministrativo: tutto ciò era legittimato perché – come doveva riconoscere Schmitt – il processo individuato da Romano portava a considerare il fatto che

«sono le innumerevoli istanze e connessioni dell'autorità o del potere statale che producono, modificano, attuano e garantiscono le norme giuridiche, *pur non identificandosi con esse*»<sup>29</sup>.

Ben diversa fu la percezione che aveva Capograssi di fronte alla situazione dei primi anni '20: la crisi colpiva l'intero sistema politico italiano ed era «irreversibile», perché investiva la stessa *ratio* dello Stato-persona, rendendolo impotente ad affermare

<sup>27</sup> Un'approfondita e lucida ricostruzione dell'opera giuridica di Romano in M. FIORAVANTI, *Stato giuridico e diritto costituzionale negli scritti giovanili di Santi Romano (1897-1909)* (1981), e M. FIORAVANTI, *Stato di diritto e Stato amministrativo nell'opera giuridica di Santi Romano* (1986), ora in M. FIORAVANTI, *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della costituzione tra Otto e Novecento*, vol. I, Milano 2001, rispettivamente alle pp. 277-326 e alle pp. 405-449. Acute note sulla cultura giuridica e sul retroterra ideologico di Romano rimangono quelle di R. RUFFILLI, *Santi Romano e la 'crisi dello Stato' agli inizi dell'età contemporanea* (1977), ora in R. RUFFILLI, *Istituzioni, Stato, Società*, vol. II, *Nascita e crisi dello Stato moderno: ideologie e istituzioni*, Bologna 1990, pp. 163-197.

<sup>28</sup> S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico* (1918), ora Firenze 1977. Su quest'opera fondamentale di Romano si veda ora A. ROMANO, *Santi Romano e la giuspubblicistica italiana: temi e tendenze*, in P. L. BALLINI (ed), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale*, cit., pp. 103-130.

<sup>29</sup> C. SCHMITT, *Über die drei Arten des Rechtswissenschaftlichen Denken* (1934), trad. it. *I tre tipi di pensiero giuridico*, ora in C. SCHMITT, *Le categorie del 'politico'*, a cura di G. MIGLIO - P. SCHIERA, Bologna 1972, p. 260 (corsivo mio).

con la sua *voluntas* l'ordine e lo sviluppo della vita associata<sup>30</sup>. Il residuo elemento che legittimava la formale autorità dello Stato rimaneva la sua obsoleta organizzazione centralistica in grado, nel migliore dei casi, di offrire soluzioni amministrative, quindi né politiche né costituzionali, per regolare le nuove dinamiche sociali; a suo avviso, senza un nuovo fondamento costituzionale l'autorità dello Stato sarebbe scaduta nell'autoritarismo di forme istituzionali cristallizzate e comunque destinate a deperire con lo svolgersi degli eventi. In sostanza, per Capograssi la sopravvivenza del principio giusliberale dell'autonomia regolatrice dello Stato come le sorti dell'ordinamento e della democrazia non si giocavano sull'assimilazione del diritto ai poteri autonomi dell'amministrazione, bensì sulla scelta inderogabile tra l'affermazione «logica» del sistema delle rappresentanze degli interessi individuali, generali, collettivi (da quelle parlamentari a quelle regionali e sindacali) e l'altra, sostanzialmente diversa, nella quale interessi sociali e territoriali assumevano in modo esclusivo e non mediato il potere di indirizzo del governo, divenendo essi stessi lo Stato<sup>31</sup>.

La «drammatica» premonizione di Capograssi<sup>32</sup> ebbe il riscontro pieno sul piano politico-istituzionale: le rappresentanze politiche, che non avevano mai avuto in precedenza il carattere di elementi qualificatori dell'indirizzo di governo, persero rapidamente ogni carattere di elementi organizzativi dello Stato; tuttavia – come si è acutamente osservato – ciò non impedì

«al regime di ritenersi “Stato di diritto”, proprio perché, pur venuta meno la libertà politica e, quindi, l'indipendenza del legislativo dall'esecutivo, si affermò che erano rimaste intatte quelle che furono chiamate le garantigie del cittadino nei confronti dell'amministrazione»<sup>33</sup>.

Questa situazione si realizzava anche perché la dottrina di Romano sull'autonomia dell'amministrazione dalle pesanti invadenze della politica del regime si traduceva concretamente nella definizione delle garanzie giuridiche per l'esercizio impersonale e imparziale dei poteri pubblici. Capograssi, invece, durante il ventennio non cessò di porsi in atteggiamento critico verso il modello di assimilazione dell'organizzazione sociale nelle istituzioni elaborato e difeso da Romano e sostanzio le sue analisi giuridiche di forti ar-

<sup>30</sup> Riprendo le acute note di R. RUFFILLI, *Pagine regionalistiche di Santi Romano e Giuseppe Capograssi*, cit., pp. 397-411.

<sup>31</sup> G. CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta*, cit., p. 573.

<sup>32</sup> La tendenza a «drammatizzare» presente nello scritto citato di Capograssi è stata sottolineata da P. COSTA, *Lo Stato immaginario*, Milano 1986, pp. 297 ss.

<sup>33</sup> F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia 1994, p. 19.

gomentazioni filosofiche<sup>34</sup>. Richiamandosi a Vico usava la locuzione «esperienza comune» per parlare della «vita» stessa nel corso della quale gli individui e le formazioni sociali definiscono storicamente i diritti indispensabili alla convivenza; dalla filosofia politica di Rosmini traeva e approfondiva la concezione della libertà come insopprimibile istanza animatrice delle azioni umane, anche di quelle relative allo sviluppo dei rapporti con i poteri istituzionali e con lo Stato. Elaborando le teorie della socialità del diritto e del pluralismo sociale Capograssi entrava in conflitto acutamente con il monismo statale del regime, cioè con le modalità attraverso le quali quest'ultimo sovrapponeva i poteri statali alla società, riconoscendo lo Stato come *l'unico* dispensatore dei diritti e non come solo «*uno* dei momenti dell'intera esperienza giuridica»<sup>35</sup>.

Solo con la Costituzione repubblicana del 1948 si pervenne a quella formalizzazione della politica chiesta o pretesa nel primo dopoguerra, impegnando lo Stato alla progressiva eliminazione delle disomogeneità economiche e culturali presenti nella società. Da qualche decennio, però, ruoli e funzioni dei segmenti sociali sono mutati, i poteri sopranazionali prevalgono su quelli nazionali e l'unità nonché l'autorità dello Stato si esprimono prevalentemente nell'esercizio di competenze tecniche; infine, si dissolve l'idea che le norme giuridiche esprimano la volontà di una sovranità da tutti identificabile e accettata. Pare che ogni presente o futura discussione (di carattere politico oltre che giuridico) sui diritti vecchi e nuovi non possa prescindere dal riconoscimento della loro origine in una pluralità di esperienze sociali e dalla verifica dei processi per la loro legittimazione.

<sup>34</sup> Per il dipanarsi delle critiche di Capograssi alle tesi di Romano si veda S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit., *ad indicem*. Una lucida riproposizione delle analisi condotte da Capograssi sulle elaborazioni di Romano è in P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Milano 1990, spec. pp. 119 ss.

<sup>35</sup> Cfr., tra gli altri scritti sull'argomento, G. CAPOGRASSI, *Studi sull'esperienza giuridica* (1930), ora in G. CAPOGRASSI, *Opere*, cit., vol. II, pp. 211 ss.