

dalla *Reine Rechtslehre*. Certamente tale prospettiva, che comporta un processo di politicizzazione dello spazio amministrativo viene condotto insieme ad una prospettiva direttamente giuridica, che nel controllo giurisdizionale trova la sua primaria espressione<sup>75</sup>. Ma questi diversi livelli del compromesso, che appare come il vero contrassegno della democrazia<sup>76</sup>, vengono precisamente registrati e trovano riscontro nella elaborazione teorica. La presenza del concetto di Costituzione materiale nella *Reine Rechtslehre*, e il ruolo che vi svolge il diritto consuetudinario, permette di allargare il campo dei processi di formazione della legge anche a livelli diversi dalla sede parlamentare<sup>77</sup>. Lo schema ordinamentale appare così in grado di fornire una descrizione precisa dei processi di trasformazione dello Stato contemporaneo, confermando la capacità di lettura di questo approccio. L'interesse costante che la *Reine Rechtslehre* continua a suscitare ne sono una indiretta conferma.

<sup>75</sup> F. ERMACORA, *Österreichs Bundesverfassung und Hans Kelsen*, in *Festschrift für Hans Kelsen zum 90. Geburtstag*, cit., pp. 41-48.

<sup>76</sup> R. MARCIC, *Die Koalitionsdemokratie*, Karlsruhe 1966, pp.8-11

<sup>77</sup> *Ibidem*, pp.23-42

## Il politico ben temperato: la via dell'Italia liberale fra scienza e arte di governo.

Raffaella Gherardi

### 1. La politica delle «funzioni»: il «buon temperamento» della scienza e dell'arte.

Dalle colonne del «Digesto italiano» Ippolito Santangelo Spoto apre come segue la lunga voce che egli dedica alla «politica» (1909):

«La politica non è capace di definizione. Tanto nella concezione volgare, quanto nella concezione scientifica, si presenta come un'idea, tra tante, irreducibile in termini semplici, che abbiano carattere e contenuto di genere prossimo e di differenza ultima. Per quanto gli scrittori di diritto pubblico, o di politica, narratori o critici, si siano affaticati a trovarne una, rimane ancora oscura la nozione del suo contenuto e della sua funzione. Non dee far meraviglia perciò se Leone Gambetta potè in uno scatto oratorio dire: 'la politique c'est ce qui ne se dit pas, c'est ce qui ne peut pas se dire'.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> I. SANTANGELO SPOTO, *Politica*, in «Il Digesto italiano», vol. XVIII, parte 2, Torino 1924, p.937. La voce «politica» (pp. 936-965) è datata «8 dicembre 1909».

Il «Digesto italiano» (il cui titolo completo suona: «Il Digesto italiano. Enciclopedia metodica e alfabetica di legislazione, dottrina e giurisprudenza, diritto civile, commerciale, penale, giudiziario, costituzionale, amministrativo, internazionale, pubblico e privato, ecclesiastico, militare, marittimo. Storia del diritto. Diritto romano. Legislazione comparata compilata da distinti giureconsulti italiani.»), la cui pubblicazione ha inizio nel 1884, nello stesso anno in cui ha inizio l'edizione della «Enciclopedia giuridica italiana», da parte di Vallardi, rappresenta, insieme con quest'ultima e con la «Biblioteca dell'economista» e la «Biblioteca di scienze politiche» (entrambe, queste ultime, da parte dello stesso editore del «Digesto italiano», l'Unione Tipografica Editrice Torinese) una delle maggiori imprese editoriali dell'Italia liberale. All'esame dei criteri ispiratori e delle opzioni metodologiche e politiche che si manifestano in queste ultime così come in molti altri canali della «cultura diffusa» liberale italiana fra Otto e Novecento (vedi, per esempio, le numerosissime riviste portavoce delle nuove scienze politico-sociali) sto dedicando da tempo le mie ricerche, nel tentativo di cogliere il significato delle opzioni suddette sulla

Le affermazioni appena riportate a proposito dell'irriducibilità della politica a termini semplicemente, meramente definitivi possono, a mio avviso, essere assunte a manifesto di larga parte della cultura politica liberale italiana nella via che, a partire dagli ultimi decenni dell'Ottocento, conduce dalla «crisi» dello Stato di diritto alla crescente affermazione dello Stato amministrativo.

Pensatori politici più o meno illustri, così come i differenti canali della «cultura diffusa» delle riviste-portavoce delle nuove scienze politico-sociali e delle grandi imprese editoriali di casa nostra (dalla «Biblioteca dell'economista» alla «Biblioteca di scienze politiche», dalla «Enciclopedia Giuridica Italiana» al «Digesto italiano») sono concordi nell'orientare i loro sforzi a un processo di scientificizzazione del «politico» che è di per sé e vuole essere innanzitutto negazione di ogni astrattezza definitoria. Spalancate le porte ad una parcellizzazione disciplinare sempre più sofisticata, tendente a far centro, in ambito politico, sulle scienze «dei mezzi per» (vedi il ruolo di primo piano assunto, per esempio, dalla scienza delle finanze), l'idea di «politica generale» potrà correre in effetti il rischio di rimanere prigioniera di una rete di generiche e poco produttive indicazioni di stampo organicistico; per sfuggire a tale prospettiva l'intelligenza liberale italiana dell'età dell'amministrazione dichiara apertamente la sua preferenza per una specifica analisi di quelle «funzioni direttive» che essa è in grado di enumerare in dettaglio e di definire da vicino all'interno del «politico». Significativamente lo stesso Santangelo Spoto provvede ben presto a legare alle «funzioni» suddette, spettanti in primo luogo allo Stato e, nella fattispecie, oggi, allo *Staatsrecht*, la sua «formola» sulla politica, aspirante a improntarsi ai «caratteri precisi d'una definizione scientifica», dopo aver sgombrato il campo da quei «detrattori» (tali sono coloro che apparentano la

base dei mutamenti della *Verfassung* italiana postunitaria (soprattutto nei decenni di fine secolo). Le ricerche appena richiamate porteranno in tempi brevi, spero, alla pubblicazione di una monografia dedicata alla ricostruzione dei differenti itinerari «costituzionali» del «politico» nell'Italia liberale.

Le «voci» del «Digesto italiano» qui esaminate vengono dunque assunte come emblematiche di una concezione del «politico» propria di larga parte della cultura liberale sulla via che porta alla costruzione dello Stato amministrativo, nella sua specifica versione italiana. La problematica storico-costituzionale relativa a tale processo, pur restando sullo sfondo in questo breve articolo, resta comunque fondamentale per la chiave di lettura del «politico» proposta.

politica «a Saturno vorace, mangiatore dei propri figli, o di quanti, come Richelieu, dissero che non è l'opera dei santi») che si configurano come «fuori dalla scienza». Le coordinate della «formola» in questione vengono accuratamente delineate dall'autore in forza di una lunga citazione, tratta da un suo precedente scritto, *La burocrazia e il governo parlamentare* (1902), edito nella «Biblioteca di scienze politiche e amministrative»:

«La politica guida gradatamente la vita d'una società civile al compimento del diritto, all'effettuazione dell'ordine universale e reale, opportunamente e conforme all'indole, alle tendenze, alle civiltà, alle tradizioni di un popolo determinato. Essa interroga i bisogni e gli interessi sociali, guarda all'indirizzo delle altre nazioni, ne pesa le forze e gli influssi rispetto alla propria, e secondo il genio speciale del popolo affidato alle sue cure, ne custodisce la vita e ne promuove il benessere.»<sup>2</sup>

Ciò che interessa rilevare, a proposito della citazione appena riportata, è l'altissimo grado di congruità che in essa si manifesta con i metodi e gli obiettivi accarezzati dalla più accorta pubblicistica liberale italiana, impegnata, a partire dall'ultimo quarto del diciannovesimo secolo, a difesa di uno Stato di diritto che, tenendo fermo al principio di un ragionevole realismo e di gradualismo specificamente orientato, si carica di nuovi «bisogni» e «interessi». Sapiente «guida» di tale processo, in grado di soppesare tutti gli elementi all'interno dei quali essa opera, facendo tesoro delle esperienze di altre nazioni «civili» e indagando, con cognizione di causa, quelle condizioni «speciali» che la storia e le scienze mettono in luce relativamente ad ogni «popolo determinato», la politica finisce per presentarsi come «la più vasta delle scienze, anzi la prima di esse».<sup>3</sup> Eppure l'idea di una politica quale scienza delle scienze non elimina la prospettiva dell'arte: la *ratio agendi* ha bisogno infatti del *modus agendi*, orientato, quest'ultimo, a quelle «circostanze» che soltanto un accorto «temperamento» del «rigidismo dei principi» (siano pur essi improntati alla scienza) è in grado di cogliere direttamente e soprattutto, di integrare in concreto sul terreno della prassi. Quella che si viene man mano delineando è, in primo luogo, la «potestas moderatrice» di una politica che, se da una parte sa temprarsi attraverso lo studio attento dei legami che, come

2 I. SANTANGELO SPOTO, *Politica* cit., p.937

3 *Ibidem*, p.938. Per le citazioni che seguono cfr. pp.944, 949

scienza, la congiungono direttamente alle altre scienze-cardine della «civiltà moderna» e dell'«azione dello Stato» (dalle varie branche del diritto alla scienza dell'amministrazione, dall'economia alla finanza etc.), dall'altra ha ben chiaro il principio che, oggi come domani, «tutte le istituzioni umane sono imperfette» e, di conseguenza, aspira a tracciare l'accorto itinerario della «convenienza» messo in luce dall'arte. Filo rosso della «voce» di Santangelo Spoto è dunque quello del politico ben temperato, vero e proprio emblema delle ricche considerazioni che, a proposito del rapporto scienza-arte di governo, egli conduce nel corso di tutta la trattazione: di volta in volta egli accentuerà l'uno e l'altro significato del verbo («temperare») e del sostantivo («temperamento»), puntando a dimostrare come la forte tempratura della politica, dalle salde radici scientifiche, non sia in contraddizione con la prassi di governo di un'attenta misura e dei «freni» che, di volta in volta, si rendono necessari. Un ricco bagaglio di citazioni (da Arcoletto a Orlando, da Brunialti a Salandra a Miceli e altri) servirà al nostro per dimostrare che, non soltanto «nei casi straordinari», ma «quotidianamente» la politica «supplisce al diritto dove manca» o «tempera la rigidità» di quest'ultimo. Il presupposto secondo il quale «la politica svolge un'attività basata sulla logica dei fatti sociali», logica in grado di collegare «la causa all'effetto», dà il crisma della scientificità al buon «temperamento» di cui essa traccia le direttive:

«Così la politica aggiunge al diritto quello che il sentimento al cervello, e ne mitiga i rigidi sillogismi, e lo fa entrare nella vita. Così quello che il diritto istituisce, la politica costituisce, cioè intende a togliere le dissonanze, a trovare quello che vi ha di intimo, di comune nelle varie attività sociali. Se il diritto è organismo e ha definite le sue parti sostanziali, la politica è temperamento, che quelle parti sviluppa secondo la razza, il clima, le circostanze, l'ambiente.»

E ancora:

«È universale la coscienza che il diritto non può tutto regolare, né tutto prevedere, perchè, essendo un fenomeno umano, subisce la legge della progressività dell'uomo. Il giorno stesso in cui lo Stato credesse di essere riuscito a regolare tutta l'attività privata e pubblica dei consociati, si

affermerebbero bisogni e necessità nuove, che solo la politica potrà riuscire a intuire e moderare.»<sup>4</sup>

La necessità imprescindibile di una politica che riconosca la relatività del diritto e che sappia piegare «la legge ai fatti» viene espressamente legata da Santangelo Spoto alla coscienza di profondi mutamenti avvenuti nella cornice del *Rechtsstaat* e delle insufficienze che quest'ultimo va manifestando; la consapevolezza della «crisi» di tale assetto istituzionale arriva al punto di far affermare all'autore in questione che «oggi la tradizione del passato è rotta». Consolidato ormai il «connubio tra politica e diritto» non serve più rimanere meramente ancorati all'idea di uno «Stato giuridico» inteso quale semplice conformità alla legge e «nel quale ogni potestà dei pubblici poteri è infrenata»; nel percorso che fa intravedere con chiarezza l'obiettivo di costruire uno Stato amministrativo, che si carichi con precisione dei nuovi bisogni e interessi in campo, Santangelo Spoto attribuisce alla politica il fondamentale compito di integrare l'eredità del *Polizeistaat* nell'esperienza del *Rechtsstaat*, tenendo fermo ai canoni di una mediazione attenta ed efficace che sola, oggi, è in grado di garantire un progresso senza traumatiche soluzioni di continuità:

«... il connubio tra politica e diritto si è consolidato, e alla politica più specialmente spetta la funzione di curare che il principio di eguaglianza di tutti i cittadini, di fronte alla legge, si risolva non solo in un'eguaglianza di doveri, ma anche in un'eguaglianza di diritti; è cura della politica, mercè la polizia di sicurezza e il concorso della polizia giudiziaria, attendere e sorvegliare sull'effettiva osservanza generale delle leggi da parte di tutti e di ciascuno; è cura della politica, mercè la polizia amministrativa, attendere che nessuno dei cittadini frodi l'erario di ciò che gli è dovuto, con danno suo e della collettività; è cura della politica, mercè la polizia sanitaria, provvedere che a grandi mali siano opposti grandi rimedi per la tutela dell'igiene e della salute dei cittadini, così nei momenti di eccezionali infezioni come nelle permanenti successioni dei fenomeni patogeni; è cura insomma della politica attendere alla composizione armonica degli interessi dell'universale, rappresentati dalla formula della legge, con gli interessi dei particolari, dominati a preferenza dalla tendenza del minimo mezzo a violarla.»<sup>5</sup>

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp.943-944. Per le citazioni che seguono cfr. pp.945, 950

<sup>5</sup> *Ibidem*, p.950

Carica di infinite possibilità di regolare (o «moderare» e «infrenare») bisogni e interessi, commisurati alle «condizioni di fatto» col metro della scienza e della «opportunità», la politica liberale si staglia allora quale politica per eccellenza del «buon governo» e del «buon metodo», inscindibilmente congiunti nella ricorrente immagine del o dei «temperamenti»:

«È infatti il Governo costituzionale e quindi la politica liberale, quello che meglio riesce a proteggere la libera determinazione dei salari, la libertà degli scambi, coi temperamenti opportuni, secondo le circostanze dei luoghi e dei tempi, a temperare con savie leggi economiche le più stridenti disuguaglianze sociali.»<sup>6</sup>

La *Verfassung* sottesa a questa come alle precedenti affermazioni è, ovviamente, quella di un'Italia che vede già avviato il duplice processo di statalizzazione della società e di socializzazione dello Stato sul magmatico terreno di un'amministrazione che permea di sé la sfera del «politico»; riferimenti concreti alla politica italiana abbondano, infatti, nella «voce» in oggetto, per la quale, significativamente nella prospettiva appena accennata, la «sfera di azione della politica come arte» si risolve largamente nell'«arte di amministrazione interna» e nell'«arte di amministrazione esterna»<sup>7</sup>. Pur ribadendo che «la politica come scienza è la premessa della politica come arte», Santangelo Spoto vedrà la scienza politica come propria del «pensiero», mentre dirà che l'«arte politica guarda più all'azione» e sentirà quest'ultima più direttamente legata a quell'«oggi» che è al centro delle sue considerazioni e che nessuna «teorica», per quanto scientifica essa sia, può avere la pretesa di abbracciare integralmente e di risolverne i problemi. «L'occasione - sottolinea Santangelo Spoto - dice il proverbio, fa il monaco e il politico» avendo premura di esemplificare in concreto ciò che è «politico» in riferimento a specifici aspetti della politica italiana del presente e di un passato recente (nella fattispecie il «movimento» dei «Fasci siciliani» e i «moti della Lunigiana»). Con procedimento circolare l'autore riporta dunque alla ribalta le «funzioni» insite nel «politico» e nella prassi che ne consegue, intesa essenzialmente quale «attività applicata per moderare i rapporti che nell'interno dello Stato i fenomeni della vita

<sup>6</sup> *Ibidem*, p.953

<sup>7</sup> *Ibidem*, p.956. Sono questi i titoli di due paragrafi del «Capo IV. Scienza e arte».

diuturna generano, ovvero quelli che fuori dello Stato trovano la loro genesi»<sup>8</sup>.

Nell'itinerario di una politica che riceve dalla scienza le sue temprature più forti e che, senza preconcetti di sorta, scende sul terreno dell'arte temperando, a sua volta, le proprie direttive a confronto con l'«occasione», le «circostanze», i «fatti», non mi sembrano assolutamente casuali le ripetute citazioni che Santangelo Spoto fa di Marco Minghetti, statista e pensatore politico quanto mai accorto nel non disancorare mai la sua «teorica media» e le sue concrete proposte politiche dal Giano bifronte di una prassi scientificamente fondata e di una scienza che accetta eventuali contaminazioni dall'analisi dei «fatti»<sup>9</sup>.

A testimonianza della ideale continuità che lo lega a Minghetti e a quei settori della pubblicistica liberale italiana tardo-ottocentesca che avevano fatto della *Realpolitik* l'epicentro e il perno risolutivo fondamentale del problema cruciale della cosiddetta «ingerenza governativa», (sia a partire dal *Methodenstreit* che attraversava le scienze politiche e sociali, sia a proposito delle più urgenti «questioni» sul tappeto nell'Italia post-unitaria), Santangelo Spoto cita per esteso un passo di un discorso alla Camera di Minghetti (tornata del 7 maggio 1875) in cui si richiama la necessità, per gli alti ideali della politica, di procedere «sempre tra le positive realtà», pur confidando nella forza e nel progresso delle «istituzioni libere».

La via di una politica ben temperata verrà, in effetti, man mano dipanandosi attraverso altre «voci» del «Digesto italiano» dedicate alle varie forme del «politico», secondo la prospettiva di un percorso tra scienza-politica-prassi che l'impresa editoriale in oggetto aspira a tracciare.

## 2. Forme del politico, «polizia» e scienza: per una *Realpolitik* della mediazione.

«La storia insegna che ogni popolo non solo ha, ma anche presto o tardi si dà il governo che merita»<sup>10</sup>: così

<sup>8</sup> *Ibidem*, p.964.

<sup>9</sup> Per le ripetute citazioni di Minghetti cfr. *Ibidem*, pp.947, 950, 954. Sulla «teorica media» di Minghetti mi sia consentito rinviare a R. GHERARDI, *Introduzione* a M. MINGHETTI, *Scritti politici*, Roma 1986. Per la citazione che segue cfr. I. SANTANGELO SPOTO, *Politica* cit., p.947

<sup>10</sup> N. NICOLAJ, *Repubblica* in «Il Digesto italiano», vol. XX, parte 1, Torino 1925, p.1240. Questa «voce» è datata «31 gennaio 1912».

suona la conclusione della voce «repubblica» (1912) a firma di «N. Nicolaj», facendo eco da vicino a un passo della voce «governo» (1902) di Giovan Battista Ugo in cui, riaffermato il principio secondo il quale «la miglior forma di governo non dipende già da considerazioni astratte», si tiene a sottolineare quanto segue:

«No, la miglior forma di governo è quella che più si adatta al modo di essere, all'ambiente, all'educazione politica ed al genio di un determinato paese. Ed è perfettamente esatto il detto comune che ogni popolo ha quel regime che si merita...»<sup>11</sup>

Rinvii alla voce «governo» compaiono anche nella «monarchia» (1906) di Giuseppe Castiglia in cui l'autore rileva come sia «stata, sino a non molto tempo addietro, indagine prediletta degli studiosi di arte o scienza politica, quella relativa alla miglior forma di governo», mettendo in evidenza l'attuale mutamento di prospettiva:

«A poco a poco si è però fatta strada l'opinione che ciascuna forma è cattiva se applicata a un popolo o a un periodo di sviluppo per cui essa è inadatta, laddove può esser buona se adottata come e quando è conveniente. Vana dunque appare quella ricerca, quando si compie in modo astratto e prescindendo da elementi contingenti che sono i soli decisivi...»<sup>12</sup>

Anche la «democrazia» di Luigi Palma, (voce pubblicata nella prima parte del volume IX del «Digesto italiano»: 1887-1898), lungi dal rimanere ancorata a una qualsiasi tipologia, è sottesa dalla polemica contro ogni astrattismo pregiudiziale: alle pretese di un *demos* che vuole «esser tutto» e che non sa «concepire che diritti astratti e assoluti» Palma contrappone, infatti, una serie di «saldi poteri moderatori, politici, governativi e giudiziari» che, all'interno degli attuali regimi costituzionali e parlamentari, siano in grado ora di accoglierne le sfide, commisurandole con precisione «alla realtà delle condizioni sociali». La parte conclusiva della «democrazia» in oggetto suona ancora una volta nel senso della speranza del buon temperamento proprio della «politica» di cui sopra:

<sup>11</sup> G.B. UGO, *Governo*, in «Il Digesto italiano», vol. XII, Torino 1900-1904, p. 903. La lunga «voce» in oggetto (pp. 872-921) è datata «4 ottobre 1902».

<sup>12</sup> G. CASTIGLIA, *Monarchia*, in «Il Digesto italiano», vol. XV, parte 2, Torino 1904-1911. La «voce» in oggetto è datata «20 settembre 1906». Per la citazione riportata cfr. p. 670.

«Piace sperare che, con siffatti organismi costituzionali, e colla virtù pubblica delle genti antiche come delle nuove, il *demos* si possa temperare cogli altri elementi sociali, frenarsene gli eccessi, e così assicurare meglio il progresso, l'ordine e la stabilità nello Stato.»<sup>13</sup>

Pur nelle diverse prospettive d'indagine e di proposta politica, l'esame delle singole forme di governo offre il destro ai differenti autori per disegnare da vicino la trama di una politica che, contro ogni «inattuabilità» di matrice ideologica e persino contro ogni «rigidezza del sistema scientifico» sa puntare diritto all'«osservazione delle cose». Nella «repubblica» di Nicolaj viene messo in evidenza che la vita di uno Stato «è sempre così flessuosa e ricca di atteggiamenti che intisichirebbe»<sup>14</sup> qualora si avesse la pretesa di prevederne l'assetto definitivo in via pregiudiziale. Il principio di un'accorta «temperanza» (Palma), atta a «conciliare» le differenti spinte insite nella «complessa vita pubblica attuale» (Castiglia) diviene dunque il parametro fondamentale col quale gli odierni regimi parlamentari devono assolutamente confrontarsi per un'opera di riforma istituzionale che sappia davvero fare i conti con le reali forze in campo, prevedendone gli «organi moderatori» e i «freni».

Nel suo lungo «governo» Giovan Battista Ugo chiama reiteratamente in causa le «condizioni attuali e quella che veramente è l'effettiva realtà delle cose», così come quei «dati di fatto» (altrimenti definiti «condizioni di fatto» o «reali circostanze di fatto») sulla base dei quali la «forma rappresentativa», vigente «in tutti gli Stati liberi dei giorni nostri», dimostra le sue potenzialità anche in ordine ai nuovi bisogni e interessi emergenti sul terreno del sociale. La «questione della miglior forma di governo», trattata «sulle basi delle condizioni in cui attualmente si trovano i popoli civili e specialmente avendo riguardo a quelle dell'Italia»<sup>15</sup>, tende dunque a stemperarsi da una parte nel problema dei concreti meccanismi costituzionali e istituzionali deputati a fungere da «poteri moderatori» all'interno dello Stato e dell'altra nell'indagine dei nuovi compiti spettanti a

<sup>13</sup> L. PALMA, *Democrazia*, in «Il Digesto italiano», vol. IX, parte 1, Torino, 1887-1898, p. 984. Cfr. anche p. 969.

<sup>14</sup> N. NICOLAJ, *Repubblica* cit., p. 1226

<sup>15</sup> G.B. UGO, *Governo* cit., p. 905. L'espressione «potere moderatore» o «poteri moderatori» ricorre più volte in questa «voce» (cfr. pp. 911, 914, 916 etc.). Nella «Monarchia» di Castiglia ricorre invece l'espressione «organi moderatori».

quest'ultimo, in primo luogo di fronte alle due «questioni» per eccellenza della scena politica italiana ed europea: la «questione amministrativa» e la «questione sociale».

Dalle diverse «forme» del politico il discorso si sposta di nuovo (alla stessa stregua di ciò che accade per la voce «politica» di cui sopra) all'articolata problematica delle «funzioni» della politica e del titolare primo di quest'ultima: lo Stato.

Spetta a Garelli Della Morea dar conto della voce «Stato» (pubblicata nella parte 2° del volume XXII del «Digesto italiano»: 1895) secondo un'ottica che rapidamente abbandona «la distinzione delle forme» per misurarsi da vicino con quella delle «funzioni». Il progresso consisterà, per il nostro, nel graduale processo attraverso il quale «la forma dello Stato, imposta agli uomini dalle necessità della loro natura, dapprima e per assai tempo rozzamente accettata e seguita, viene poco per volta discussa, studiata e corretta per attemperarla sempre meglio ai bisogni umani e farla servire realmente agli scopi di bene cui debbe essere rivolta»<sup>16</sup>. È proprio con riferimento a quella «varietà di forme» che «si attempera alle diverse attitudini, ai diversi sentimenti ed anco ai diversi bisogni locali delle popolazioni» che Garelli Della Morea dirà di volersi accingere «ad indagare le vere funzioni che spettano allo Stato», una volta sgombrato il campo dall'astrattismo di coloro che *a priori* limitano queste ultime quanto dalle tesi pregiudiziali «degli altri che le pongono *a priori* come pressoché illimitate». Una «prova seria dei fatti» viene invocata dall'autore quale solido criterio d'indagine in primo luogo per quanto concerne il fulcro fondamentale delle considerazioni che egli intende condurre: «le funzioni dello Stato nelle condizioni odierne della civiltà». Passando in rassegna le differenti funzioni attuali politiche, giurisdizionali ed economiche dello Stato e rilevandone la necessaria «notevole estensione» (ben lunghi, tuttavia, «dall'essere indefinita, e tantomeno indefinibile») sulle «vie della prevenzione, della conciliazione e dell'amore, per cui si eliminano le cause e le occasioni dei conflitti, si attutiscono le ire, si diffonde la morale pubblica, e si affratellano fra di loro le varie classi dei cittadini», Garelli

<sup>16</sup> GARELLI DELLA MOREA, *Stato*, in «Il Digesto italiano», vol. XXII, parte 2, Torino 1895, p. 3. Per le citazioni seguenti cfr. pp. 7, 6, 5. Questa voce è firmata «Garelli Della Morea».

Della Morea va ad istituire una funzione diretta tra Stato e scienza nei termini seguenti:

«Lo Stato non sarebbe espressione dell'intelligenza umana se non curasse la *scienza*, e nello stesso tempo si renderebbe impotente nella sua missione anche per coloro che più strettamente vogliono questa intendere.»

E ancora, dopo aver dettagliatamente passato in rassegna «funzioni» odierne dello Stato nei più svariati settori dalla «sicurezza interna» preventiva (sanità, assistenza pubblica, istruzione, tutela del lavoro) alla «tutela del commercio», alla «direzione» e «vigilanza dei lavori pubblici» egli tiene a ribadire:

«E finalmente la suprema cura dei progressi e della diffusione della scienza, che come è l'obiettivo dell'intelligenza umana, così è l'essenziale requisito della formazione di quell'intelligenza sovrana che debbe costituire la personalità dello Stato.»<sup>17</sup>

Il legame biunivoco che lega la scienza allo Stato e che fa sì che la promozione della prima da parte del secondo agisca insieme quale fattore di indiscutibile progresso e di potentissima legittimazione politica affiora con forza da più parti nel «Digesto italiano», sia in riferimento a voci a carattere più prettamente politico o, per contro, più direttamente di marca scientifica. Il sapiente buon «temperamento» cui devono improntarsi gli odierni regimi rappresentativi nella cosiddetta «età della prosa» e della costruzione sempre più articolata dello Stato amministrativo vede, infatti, nella scienza (o meglio nelle scienze) la guida più sicura. «Noi siamo persuasi -spiega il già citato Giovan Battista Ugo- che per il buon andamento del governo sia necessario lo sviluppo delle scienze che studiano le leggi delle umane società e delle scienze politiche; riteniamo lodevoli i tentativi fatti in Francia, in altri paesi ed anche da noi, di stabilire scuole al proposito.»<sup>18</sup>

Non solo in riferimento ai compiti generali dei governi e dello Stato ma, significativamente, proprio dalla particolare attenzione rivolta alla moderna «polizia», e ai differenti canali del suo «sistema e organizzazione»<sup>19</sup> emerge la variegata trama di una scienza in cui il politico affonda in

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 8

<sup>18</sup> G. B. UGO, *Governo* cit., p. 907

<sup>19</sup> Così suona il titolo del capitolo V della voce «polizia»; scritta da Santangelo Spoto per il «Digesto italiano». Cfr. I. SANTANGELO SPOTO, *Polizia*, in «Il Digesto italiano», vol. XVIII, parte 2, Torino 1924, pp. 973-1023.

profondità le sue radici, proponendosi, a sua volta, quest'ultimo, quale concreto mediatore di indirizzi scientifici differenti.

Nella articolata voce «polizia» (1909) lo stesso Santangelo Spoto, autore della voce «politica» (quest'ultima porta la data «8 dicembre 1909», mentre la voce «polizia» è datata «19 dicembre 1909») tratterà alcune importanti coordinate dell'itinerario tutto italiano che larga parte dell'intelligenza liberale nostrana tra Otto e Novecento si propone di delineare dalla politica alla scienza e viceversa: un itinerario di «funzioni» (scientifiche o politiche che siano) ben definite «col contributo dei fatti»<sup>20</sup>, sul terreno di una scienza che accetta le spurie contaminazioni del politico. Così se Santangelo Spoto da una parte prende le mosse dall'apporto della «studiosa Germania» alla maggiore «determinazione» del concetto di «polizia» e alla elaborazione di quest'ultima «come scienza» (tanto da fargli esclamare a un certo punto: «La formazione scientifica del concetto di polizia come categoria della pubblica Amministrazione e come diritto subiettivo dello Stato, è tutta un'opera tedesca.»<sup>21</sup>), dall'altra ciò non gli impedisce di mettere in evidenza i contributi delle «nazioni latine», nella prospettiva di riforme a carattere amministrativo, «da uomini preoccupatissimi esclusivamente della pratica», oltre che da statisti e amministratori. Fin dalla prima età moderna l'Italia, in particolare, gli sembra aver dato, prima e meglio della Francia, «col contributo dei fatti non solo, ma anche della legislazione, i migliori elementi su cui fondare la funzione di polizia dello Stato», essendo inoltre riuscita «a definirne i confini come potestà dello Stato in funzione (amministrazione) della società» senza le «discussioni teoriche a cui si è abbandonata la dottrina tedesca sull'ordinamento della polizia»<sup>22</sup>. Santangelo Spoto si preoccupa poi di mettere in relazione la *Verfassung* germanica con gli sviluppi della scienza di polizia tedesca; ribadendo che «le ricerche, le riflessioni, le discussioni che i pubblicisti tedeschi prodigano alla polizia, si spiegano con la loro storia» egli si dimostra, in effetti, pienamente partecipe di quel patrimonio di idee del liberalismo italiano che, nello sforzo di orientare i propri parametri alle nuove scienze politiche e sociali, è pienamente teso a integrare

<sup>20</sup> *Ibidem*, p.977. Cfr. anche pp.998, 987.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p.992

<sup>22</sup> *Ibidem*, p.977. Cfr. anche p.992

queste ultime in una specifica «via» italiana, fatta di storia passata e presente e indirizzata ad una *Realpolitik* che, pur ispirandosi in parte a modelli nati altrove, nutre il sogno (o la presunzione) di rappresentare il neutrale punto di incontro fra scienza politica, punto di incontro strettamente determinato sulle «condizioni di fatto» vigenti in Italia. Persino la grandissima «*deutsche Wissenschaft*», polo di riferimento per tanta parte della pubblicistica scientifica e politica di casa nostra, a partire dal secondo Ottocento, verrà spesso ritenuta del tutto inadeguata, nel suo integrato sistema, a misurarsi da vicino con i problemi che si danno in concreto all'interno della «questione amministrativa» e della «questione sociale» nostrane: una volta accettate le sfide del politico sul terreno di una prassi determinata nei suoi singoli aspetti anche l'itinerario della scienza si carica, dunque, di scorie e di contaminazioni (togliendo ai termini qualsiasi connotazione negativa), tanto che anche le scienze, come la politica, appaiono inscrivere perfettamente, nella cornice italiana, a quella realtà della mediazione che sembra configurarsi come sola, realistica risposta (scientifica o politica che sia) ai nuovi «bisogni» o «interessi» in campo. Altre «voci» dello stesso «Digesto italiano» (vedi per esempio quelle delicate alla «scienza dell'amministrazione», alla «scienza delle finanze», all'«economia politica» etc.) avranno cura di mostrare in dettaglio la specificità dei contributi italiani, dati nell'ambito delle differenti scienze politiche e sociali e metteranno in luce, di frequente, i mutamenti e gli apporti specifici cui la traduzione di queste ultime sulla *Verfassung* italiana ha dato luogo, ben lungi da qualsiasi idea di una mera recezione scientifica, avulsa dalla realtà della prassi.

Il «genio politico italiano», erede diretto di quel «genio politico dei Romani»<sup>23</sup> che rappresenta per antonomasia l'idea dell'«equilibrio politico e sociale», del «buon senso» e del «buon temperamento» fra principi differenti, di ordine politico e non, diviene allora l'immagine privilegiata attraverso la quale politici e scienziati intendono dare risalto a quella politica e a quella scienza della mediazione che sole appaiono loro in grado di indagare con cognizione di causa le «condizioni di fatto» (politiche, economiche, sociali etc.) vigenti in Italia e di preparare in proposito adeguati «rimedi

<sup>23</sup> Cfr. L. PALMA, *Democrazia* cit., pp.965, 967 e N. NICOLAJ, *Repubblica* cit., pp.1228, 1229

di dettaglio<sup>24</sup>. Ricondotto a tale prospettiva anche l'esperimento del trasformismo sembrerà tingersi di promesse neutralizzatrici che, ispirate alla scienza, presumeranno di sminuire la carica conflittuale insita nel politico, accettando senza riserve, anche se in chiave tutta italiana, di iscriversi in quel circuito della politica come mediazione, proprio dell'età liberale, che caratterizza il passaggio dalla monarchia costituzionale alla monarchia parlamentare e che si lega ai sempre più sofisticati interventi dello Stato nella sfera dell'economico e del sociale. Il tentativo di assolutizzare questo «nuovo modello complessivo di ordine e di sviluppo della società» spetterà, come sottolinea la più avvertita letteratura<sup>25</sup>, proprio alle diverse scienze, anche se in Italia ciò avverrà lasciando magari aperta la porta all'occhio disincantato dell'«arte».

<sup>24</sup> Già nella celebre risposta a Salandra che li aveva accusati di «Gefühlsocialismus», Sonnino e Franchetti, direttori della «Rassegna settimanale» (uno dei più interessanti organi del riformismo conservatore degli anni Settanta-Ottanta), avevano contrapposto alle «utopie sovvertitrici dei socialisti» la loro analisi dei «mali» interni alla «questione sociale», analisi condotta sulle «condizioni di fatto» per le quali ultime dovevano essere previsti specifici «rimedi di dettaglio». Queste espressioni godranno poi di larga fortuna da parte di tutta la pubblicistica liberale italiana tardo-ottocentesca impegnata sul terreno della «questione sociale» e della «questione amministrativa».

<sup>25</sup> Cfr. R. RUFFILLI, *Aspetti del rapporto stato e società nell'età liberale* in P. POMBENI (a cura di), *La trasformazione politica nell'Europa liberale 1870-1890*, Bologna 1986, pp.47-56. In questo stesso volume cfr. anche P. SCHIERA, *Consenso e legittimazione nell'Europa liberale*, pp.59-78. Sul ruolo svolto dalle scienze politiche e sociali in Germania, (vero e proprio modello di riferimento, quest'ultima, anche per l'Italia liberale) cfr. P. SCHIERA, *Il laboratorio borghese. Scienza e politica nella Germania dell'Ottocento*, Bologna 1987.

Sui più recenti orientamenti della ricerca storiografica italiana, anche per quanto concerne il ruolo giocato in Italia dalle scienze politiche e sociali cfr. R. GHERARDI, *Lo Stato liberale in Italia: nuove prospettive storiografiche nell'indagine di una «crisi»*, in «Ricerche di storia politica», 2, 1987, pp.65-82. Sui «problemi della cultura politica liberale», in larga parte focalizzati intorno ai contributi delle diverse scienze, cfr. la parte seconda di N. MATTEUCCI-P. POMBENI (a cura di), *L'organizzazione della politica. Cultura, istituzioni, partiti nell'Europa liberale*, Bologna 1988. Importanti contributi sul terreno generale delle scienze dello Stato e della società sono venuti, negli anni più recenti, da studiosi della cultura giuridica italiana (cfr. in tal senso P. COSTA, *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano 1986; A. MAZZACANE (a cura di), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, Napoli 1986

## Il rischio della proporzionale: il problema della rappresentanza politica nell'Italia liberale<sup>1</sup>.

Maria Serena Piretti

La trasformazione politica dell'Europa tra gli anni Settanta e Novanta dell'Ottocento ruota, per molti aspetti, attorno al problema dell'integrazione della società nello stato da giocarsi sostanzialmente nella ricerca della legittimazione dal basso che viene coniugata con i meccanismi della rappresentanza politica.

Segno della necessità di ricomposizione di una formastato, che diventi unico elemento catalizzatore delle istanze-partecipative emergenti è il progressivo radicarsi di un movimento che, allargatosi all'intera Europa, ne oltrepassa i confini<sup>1</sup>, per richiedere ovunque il riconoscimento del

L'articolo che segue ripercorre le tappe di un'ampia ricerca, di prossima pubblicazione in volume, sull'introduzione della rappresentanza proporzionale in Italia, avviata per suggestione del Prof. Roberto Ruffilli che nella prima parte di questo lavoro mi fu guida attenta e stimolante. Ora, giunta nella fase conclusiva, mentre avverto sempre più forte il vuoto da lui lasciato, desidero dedicare a lui queste pagine per ricordarlo attraverso uno studio in cui fu maestro.

<sup>1</sup> Si veda a questo proposito l'ampio studio riepilogativo che già alla fine del secolo scorso pubblicava N. SARIPOLOS, *La démocratie et l'élection proportionnelle*, Paris, 1899, Voll. 2, di cui va considerata anche l'ampia bibliografia, suddivisa per aree geografiche, che dimostra il profondo dibattito che già alla fine dell'800 era andato sviluppandosi intorno ai temi legati alla rappresentanza delle minoranze. Significativo è che, come risulta dagli Atti dell'Associazione per lo studio della Rappresentanza Proporzionale italiana (Roma, 1872-1885), tra il '65 e l'83 erano sorte in Europa nove e negli Stati Uniti due associazioni finalizzate all'introduzione dei meccanismi della proporzionalità nei sistemi elettorali. Per un veloce ma esauriente panorama del movimento pro-proporzionale, si rimanda a A. McL. CARSTARIS, *A short history of electoral system in Western Europe*,