

Gaspere Ambrosini e le riforme elettorali dopo la Grande guerra

NICOLA ANTONETTI

1. *Un sistema da riformare*

Gaspere Ambrosini è noto come uno dei più attenti analisti della vicenda elettorale che si svolse nel nostro paese dopo la Grande Guerra: innanzi tutto, perché percepì, con la necessaria cautela, le prospettive aperte nel 1919 dall'applicazione della proporzionale per l'elezione della Camera dei deputati e, poi, perché colse le cause del pressoché assoluto snaturamento subito da quel sistema elettorale con l'approvazione della legge Acerbo negli ultimi mesi del 1923¹.

In realtà, Ambrosini fu anche uno dei pochi giuristi italiani che non solo affrontò con tempestività e competenza l'essenziale problema politico e istituzionale sollevato dalla proporzionale, ma che sviluppò anche un'analisi complessiva della parabola vissuta dal regime parlamentare fino all'avvento del fascismo. Con varie motivazioni, di tipo giuridico e metodologico, infatti, il giovane studioso siciliano arrivò a contestare il diffuso modulo interpretativo delle ragioni che consentirono l'affermazione del fascismo;

modulo che Vittorio Emanuele Orlando esplicitò già nel novembre del 1922 imputando direttamente alla proporzionale «la precipua ragione politica dell'affermazione fascistica e della vittoria di essa»².

Ambrosini non accettò, né allora né nei decenni successivi, il nesso di causa-effetto attribuito all'applicazione della proporzionale per spiegare la crisi che investì l'intero sistema istituzionale, piuttosto articolò la sua indagine sui grandi quesiti costituzionali, con i relativi risvolti politici, che emergevano in tutta l'Europa e riguardavano l'inevitabile trasformazione della forma di governo parlamentare avviata dai più conflittuali rapporti tra le rappresentanze politiche e gli esecutivi. Il giurista, infatti, colse puntualmente i vari contenuti, politico-culturali, ma anche umorali, che alimentarono, in Italia come in altri paesi, il dibattito sull'ampliamento, più o meno generalizzato, dei diritti elettorali.

Si trattava, almeno in parte, di quei contenuti che Max Weber analizzava in *Parlament und Regierung* (pubblicato da Laterza nel

1919 per volontà di Croce³) nella prospettiva di una ricostruzione razionale degli assetti democratici dopo la catastrofe bellica che aveva investito la Germania. Del resto, in quella stagione non si poteva sfuggire in alcun modo dalla questione di fondo posta proprio da Weber e, cioè, che: «parlamentarizzazione e democratizzazione non stanno necessariamente in correlazione, bensì spesso in antitesi tra loro»⁴.

Sui problemi relativi alla progressiva trasformazione dei processi decisionali si interrogò tutta la cultura europea, non solo quella giuridica; Ambrosini si preoccupò soprattutto dei modi nei quali alcune non casuali opzioni normative, elettorali e regolamentari, potevano consentire senza traumi l'integrazione politica della società, definendo contestualmente il ruolo parlamentare dei partiti e il loro rapporto fiduciario con il governo.

Peraltro, la riforma parlamentare era considerata da vari studiosi indispensabile per qualsiasi forma di rinnovamento costituzionale; lo stesso Weber aveva ammesso che «per quanto si possa odiare o amare l'istituzione parlamentare, *non* si potrà abolirla»⁵; a sua volta, nel 1921 Ambrosini scriveva che «malgrado i suoi difetti, il Parlamento si appalesa come un'istituzione necessaria, che resisterebbe a qualsiasi rivolgimento costituzionale, che non si concreti nel ritorno all'assolutismo»⁶. Il giurista siciliano era ben consapevole che l'assolutismo d'*ancien régime* era stato già superato con l'applicazione dei principi rappresentativi emersi nella Rivoluzione francese, cioè con l'inaugurarsi di un rapporto almeno formalmente diretto (giuridico prima che politico) tra l'individuo e lo Stato al di fuori delle tradizionali mediazioni dei corpi e degli enti intermedi.

Ma, in quel dopoguerra il problema del regime parlamentare si era enormemente complicato per l'insorgere di molteplici carenze strutturali, vecchie e nuove: dalla dissoluzione dei tradizionali vincoli gerarchici di «coesione sociale» intorno a interessi costituiti (dissoluzione, peraltro, inaspettatamente accentuatasi con l'egualitarismo giuridico introdotto dalla semiuniversalizzazione del voto) fino alla mancanza di prestazioni governative indirizzate e controllate dalla rappresentanza politica; dalla progressiva indistinzione dei ruoli politici e amministrativi fino a quel tendenziale «trapasso di sovranità» dalle istituzioni statali alle organizzazioni sociali che, negli stessi anni, andava denunciando un altro giurista italiano, Giuseppe Capograssi⁷.

La possibilità di una riforma istituzionale in chiave democratica era stata intravista, sia pure con cautela, proprio da Weber quando aveva annotato che era ormai prevedibile l'evoluzione della funzione rappresentativa da semplice espressione del voto delle masse a un più robusto e articolato esercizio politico delle prerogative parlamentari. Si poteva, cioè, transitare, secondo il pensatore tedesco, dalla fase «negativa» del controllo parlamentare (segnata dalla ostilità con il governo e con la burocrazia) ad una fase «positiva» della sua azione di condizionamento, senza escludere una «collaborazione» con il governo, attraverso gli indirizzi politici espressi dai partiti e assunti dalla nuova «responsabilità parlamentare dei capi»⁸.

In sostanza, Weber prospettava quel passaggio verso la razionalizzazione del governo parlamentare⁹, che in Italia – come coglieva bene Ambrosini – si andava svolgendo nel quadro di una precarietà di rapporti non solo tra gli istituti apicali dello Stato, ma anche

Antonetti

tra le organizzazioni della società, partiti e sindacati, e il Parlamento: precarietà che nel 1919 sembrò potesse essere risolta, almeno in parte, con nuovi vincoli giuridici e con la legge elettorale che introduceva la proporzionale.

2. *Quale rappresentanza?*

Nel corso delle due uniche legislature (la XXV e la XXVI) nelle quali si adottò la proporzionale, Ambrosini, in una fitta serie di interventi (saggi, conferenze, ecc.), giudicò «vantaggiosa» l'applicazione del nuovo sistema per gli elementi «di ordine e di organizzazione» che esso introduceva sia nella società che nell'ordinamento costituzionale, pur non nascondendo che «sarebbe un'ingenuità pensare che essa [la proporzionale] poteva eliminare tutti i mali del regime parlamentare»¹⁰.

La competenza sui sistemi di votazione e sui loro effetti derivava ad Ambrosini dal fatto di essersi destreggiato, fin dagli inizi della sua carriera accademica, nelle «zone grigie» del diritto costituzionale¹¹; la sua prospettiva per l'esame delle problematiche parlamentari risultò subito alquanto originale tra i giuristi, perché tesa a cogliere, con accentuata sensibilità politica, le connessioni e le interazioni tra i sistemi elettorali e i processi costituzionali, mantenendo ferma la convinzione che le riforme elettorali erano unicamente strumenti flessibili per adeguare norme e soggetti politici ai processi istituzionali e socioeconomici.

Da tale impostazione Ambrosini elaborava un «criterio di relatività» che gli consentiva di svincolare il tema generale della rappresentanza politica da retaggi e limiti

imposti dalla tradizione giuridica italiana e, insieme, di considerare che le riforme elettorali erano, come delle vere e proprie «medicine», da rifiutare o da assumere solo «con criteri contingenti, e non solo per il bene che possono arrecare, ma anche per il male che possono evitare»¹².

Nell'approccio ai temi della proporzionale e, più in generale, a quello delle rappresentanze parlamentari, Ambrosini muoveva da alcuni punti fermi del contrattualismo liberale nella versione che ne aveva dato il costituzionalismo democratico; quindi, una volta accolto il definitivo svolgersi della formula del «voto-funzione» in quella del «voto-diritto», quale presupposto essenziale per organizzare a livello istituzionale tutte le articolazioni della società¹³, egli respingeva sia l'idea orlandiana della rappresentanza riservata ai «capaci» (perché in tale orizzonte si finiva «per considerare il deputato come il rappresentante di se stesso»), sia la considerazione, derivata da Paul Laband, del corpo elettorale e del Parlamento esclusivamente come «organi diretti dello Stato», da cui derivavano vincoli e attribuzioni¹⁴.

In questa direzione Ambrosini denunciava gli irrisolti dilemmi dottrinari che impedivano ai giuristi della scuola giuridica nazionale (e non solo a loro) di offrire soluzioni idonee alla più volte denunciata incapacità del diritto pubblico di ridefinire i rapporti tra la società in profonda trasformazione e la tradizionale organizzazione dello Stato.

Già prima del conflitto mondiale, Santi Romano aveva auspicato un complessivo rinnovamento delle istituzioni rappresentative, mantenendo, però, il principio che l'ampliamento della «volontà popolare» e qualsiasi evoluzione dei sistemi elettorali non

dovevano vulnerare in alcun modo la «funzione unificatrice» dello Stato, cioè la sua assoluta sovranità¹⁵.

Secondo Ambrosini sulla base del presupposto romaniano non si sarebbe mai giunti a riconoscere il rapporto «politico» che in quel dopoguerra legava inevitabilmente gli elettori agli eletti; per questo non lo soddisfacevano le posizioni di Luigi Rossi, il quale, limitandosi ad indagare la natura del diritto elettorale, riaffermava che la rappresentanza parlamentare non era altro che una «funzione» riconosciuta dallo Stato e svolta per conto di quest'ultimo, senza divenire in alcun modo un «potere» autonomo¹⁶.

Non risolutiva, peraltro, appariva ad Ambrosini neanche la presa di distanza dalla dogmatica orlandiana operata da Manfredi Siotto Pintor, il quale pure aveva cercato di affermare il nuovo ruolo «sociale e politico» della rappresentanza parlamentare, definendone lo scopo «di mettere in immediato contatto la costituzione dello Stato e quella della società»¹⁷. Siotto Pintor, però, si fermava ancora alla soglia di quella revisione del concetto di rappresentanza che imponeva il sistema proporzionale: cioè, il cambiamento della «natura stessa della rappresentanza» attraverso l'organizzazione degli elettori nei partiti. Comunque, sia Siotto Pintor che Rossi ribadivano il principio – sul quale in quel dopoguerra Ambrosini concordava – che la rappresentanza politica dovesse esprimere unicamente gli «interessi nazionali» e non quelli frazionari (territoriali e sociali), di cui, invece, da più parti, e con modalità diverse, si chiedeva l'inserimento nel Parlamento nazionale¹⁸.

Per Ambrosini le soluzioni più accreditate che all'inizio degli anni Venti si profilavano per risolvere le carenze strutturali del-

le istituzioni rappresentative facevano capo a convinzioni dottrinarie e politiche opposte tra loro e, comunque, inidonee a combinare le richieste popolari di una più incisiva partecipazione democratica con la salvaguardia delle regole giusliberali. Il giurista siciliano individuava queste convinzioni predemocratiche o antiliberali sia nel «principio individualistico» che in quello, alternativo, della «rappresentanza degli interessi»: si trattava, a suo avviso, di principi dai quali si sviluppavano progetti di riforma istituzionale che, con o senza l'applicazione della proporzionale, si elidevano tra loro. Da un lato, infatti, sviluppava questa considerazione:

Il principio individualistico atomistico, che, malgrado le mutate condizioni storiche, continuava attraverso al sistema maggioritario e al collegio uninominale a presiedere alla costituzione e al funzionamento del Parlamento, era divenuto anacronistico e portava al dissolvimento della vita politica e alla degenerazione del regime parlamentare. Da ciò: l'assenza di veri programmi nelle lotte politiche ridotte spesso a pure competizioni personali o di campanile, la mancanza di ordine e di senso di responsabilità nel funzionamento della Camera, l'abbassamento della sincerità e del carattere degli elettori e degli eletti, ed il trionfo dell'incompetenza, del personalismo e dell'affarismo nel regime parlamentare in genere¹⁹.

Da un altro lato, registrava il fatto che:

Una larga corrente dottrinale e politica, che fa capo alla dottrina della rappresentanza professionale e degli interessi, sostiene che il sistema della rappresentanza proporzionale è assolutamente inadeguato a rimediare alle manchevolezze ed ai difetti dell'attuale regime rappresentativo parlamentare, perché non sostituisce all'atomismo disgregatore su cui questo è fondato nessun vero principio di organizzazione e di rappresentanza effettiva degli organismi concreti e vitali che costi-

Antonetti

tuiscono naturalmente la base organica dell'edificio sociale²⁰.

A tali dottrine e ai relativi esiti istituzionali, il maggioritario uninominale e la rappresentanza degli interessi, Ambrosini opponeva il principio «associazionistico»: cioè quel principio che prevedeva il superamento della distanza tra gli individui e lo Stato attraverso la mediazione politico-istituzionale dei nuovi partiti «nazionali» e «programmatici» sorti con la proporzionale. Ambrosini rimase fedele a questa idea; anche se alla sua attenzione di analista delle vicende parlamentari, italiane e europee, non sfuggivano le eccessive potenzialità che si attribuivano alla riforma elettorale, nonché alla riforma complessiva dell'assetto bicamerale. In altre parole, gli pareva che il pur necessario rinnovamento istituzionale non bastava per imprimere uno sviluppo decisivo all'ormai irrinunciabile impegno per la modernizzazione politica, sociale ed economica del paese. A suo avviso, in quel preciso momento storico, la proporzionale era l'unica «riforma radicale» per democratizzare il sistema parlamentare senza snaturare i principi dello Stato liberale, ma assieme ad essa doveva avviarsi un più ampio programma di innovazione costituzionale e sociale.

Ambrosini, quindi, riteneva legittima, oltretutto storicamente motivata, la svolta che, sul terreno politico e parlamentare, era stata compiuta dalle grandi organizzazioni di massa (specie da quella cattolica del populismo sturziano e da quella riformista del socialismo turatiano) per dotare i partiti di una più netta configurazione costituzionale; però, proprio sulla considerazione del nuovo ruolo dei partiti si manifestava in modo tangibile la distanza che separava ormai le

sue posizioni da quelle della dominante tradizione giuridica italiana, che continuava a respingere anche l'idea di un possibile frazionamento della sovranità e dell'autorità dello Stato²¹.

In effetti, a quel punto Ambrosini rivelava profonde affinità culturali e metodologiche con il filone minoritario del costituzionalismo estraneo alla scuola orlandiana, dal quale in quel periodo era emerso uno studioso, Carmelo Caristia, il quale si distingueva per le sue analisi in chiave storica dei processi istituzionali e per la ricezione delle nuove categorie politologiche introdotte da Gaetano Mosca. Proprio all'inizio degli anni Dieci, Caristia, discutendo i nuovi profili del costituzionalismo italiano, non aveva esitato a collegare l'estensione del suffragio alla necessità di applicare la proporzionale, intesa come il sistema elettorale più adatto ad integrare nella vita pubblica i partiti, «i quali posseggono sufficienti energie per affermare la propria esistenza»²².

Ambrosini e Caristia, però, dopo il conflitto mondiale, analizzarono con sensibilità diversa il denso groviglio di questioni che si era sedimentato in ordine all'urgenza, peraltro manifestatasi in tutt'Europa, di colmare le fratture (*cleavages*) tra le articolazioni sociali e il centro politico-statale. Caristia, pur ribadendo l'opportunità della riforma proporzionale per regolare l'accesso dei partiti nelle istituzioni rappresentative, ravvisava inediti pericoli per l'avvenire: soprattutto quello, denunciato da Moisei Ostrogorski, che poteva derivare all'unità ideale dello Stato dall'azione dei partiti stessi nella redistribuzione delle risorse politiche e istituzionali²³.

Ambrosini, invece, esprimeva una più netta e motivata fiducia nell'assetto istituzionale che sarebbe emerso dal confronto o

anche dallo scontro parlamentare tra i partiti, specie tra quelli di massa, che, a suo avviso, ormai si ponevano come «organismi che hanno per scopo la difesa di concezioni politiche e di interessi generali» e svolgevano un'opera essenziale per il «progresso democratico» del paese, disciplinando i forti contrasti sociali e depurando da pericolose tendenze corporative gli interessi frazionari²⁴.

3. Partiti e Parlamento

I rinnovati processi interni alle istituzioni rappresentative parevano ad Ambrosini ineluttabili quanto utili per il consolidarsi della democrazia: quindi, il ruolo che i partiti riuscivano ad assumere diveniva essenziale per modificare i modi tradizionali nei quali si svolgeva l'attività legislativa e per trasformare la stessa identità politica del Parlamento. Non a caso, il giurista esaminò con puntiglio le questioni dottrinarie e procedurali sulle quali si appuntavano da decenni le critiche più incisive degli avversari della proporzionale: a iniziare da quelle relative alle difficoltà di costituire maggioranze omogenee e di regolare i rapporti tra i partiti e i gruppi parlamentari²⁵.

Ambrosini riconosceva, ovviamente, che la formazione delle maggioranze di governo era divenuta «più laboriosa» che ai tempi del maggioritario, ma la nuova natura «programmatica» assunta dai partiti non poteva che indurli ad accordi e transazioni su «scopi necessari e comuni» di governo e non più su interessi difesi con «criteri personalistici»; in più, la necessaria definizione di un programma comune da parte della maggioranza finiva per impegnare le minoranze non

solo a fissare un programma, organicamente e non occasionalmente, alternativo, ma anche a valutare, secondo le opportunità, una eventuale partecipazione diretta o indiretta alle scelte della maggioranza.

In questo senso, «la tirannia» delle minoranze (sempre paventata dai più acuti analisti politici²⁶) poteva trasformarsi nella fisiologica dialettica parlamentare tra forze diverse per definire una «risultante», cioè un'azione di governo, il più ampiamente condivisa; perciò la riforma proporzionale era da considerarsi, al momento, «un ritrovato felice della scienza e dell'arte politica»²⁷. Ambrosini, in sostanza, prevedeva che, dopo la riforma, nel governo parlamentare si potesse sviluppare rapidamente un'inedita prassi politica interpretata dai partiti e vincolata da precise procedure.

Non a caso Ambrosini nel nuovo Regolamento della Camera dei deputati, entrato in vigore nel 1920, coglieva essenziali aspetti innovativi sia sul piano formale e giuridico come su quello sostanziale e politico²⁸. Il giurista siciliano metteva subito in luce l'omogeneità e la coerenza del Regolamento con il sistema proporzionale: infatti, la divisione della Camera in «gruppi parlamentari» sanciva il ruolo dei partiti nazionali, sorti sulla base di un consenso politico raccolto nel paese; allo stesso modo, la soppressione dei vecchi Uffici con la concomitante elezione da parte di ciascun gruppo, in proporzione alla propria consistenza numerica, delle Commissioni parlamentari specificava il ruolo istituzionale di queste ultime, vincolando ciascun deputato agli orientamenti programmatici del suo partito («come i deputati e i gruppi della Camera rappresentano i partiti politici del Paese, così i membri delle Commissioni rappresentano i gruppi da cui hanno avuto il mandato»): il

Antonetti

tutto serviva a correggere il difetto che si era sedimentato con il sistema elettorale maggioritario, cioè quel rapporto «indifferenziato e amorfo delle masse elettorali e dell'Assemblea»²⁹.

Soprattutto, Ambrosini rilevava che con il Regolamento si introducevano nuovi meccanismi *verosimilmente* idonei a mutare nella sostanza i rapporti tra il legislativo e l'esecutivo: infatti, nella tradizione parlamentare italiana, come in quella francese, la nomina dei membri degli Uffici succedeva ad un esame preliminare in Assemblea dei progetti di legge. Viceversa, con l'innovazione regolamentare, la designazione dei membri delle varie Commissioni (a ciascuna delle quali erano affidate specifiche competenze) avveniva subito dopo la costituzione dei gruppi: di conseguenza, per i vincoli che legavano i singoli deputati ai rispettivi partiti, alle Commissioni nello svolgimento dei processi legislativi era di fatto attribuito un più forte «potere di controllo» e, insieme, un inedito «diritto d'iniziativa» sul Governo.

Nella elaborazione di un nuovo modello di governo parlamentare Ambrosini finiva per escludere altre prospettive di riforma della rappresentanza e, insieme, come si dirà più avanti, per ritenere la crisi parlamentare, che si aprì già dopo le elezioni politiche del 1921, come una sorta di fisiologica ma superabile *impasse* istituzionale nei rapporti tra legislativo e esecutivo. Per lo studioso siciliano – che anticipava i giudizi espressi negli anni successivi, sulla scia weberiana, da Mirkine-Guetzévitch³⁰ – la razionalizzazione della forma parlamentare non poteva che procedere all'unisono con la riorganizzazione politica della società. Proprio nella società il giurista vedeva svolgersi un processo politico inarrestabile; a suo avviso,

l'«adesione volontaria» degli elettori ai partiti non solo avrebbe spazzato via le antiche, ma riemergenti, modalità di aggregazione in «corporazioni, consorzierie e simili»³¹, ma – dato più rilevante – avrebbe reso manifesta la «moderna» separazione tra le rappresentanze degli interessi costituiti e la rappresentanza dei partiti³².

Su questo punto, anzi, Ambrosini rimarcava la sua distanza anche dalla concezione «neo-proporzionalista» che interpretava l'applicazione della proporzionale solo come un cambiamento delle procedure elettorali; al contrario, per il giurista siciliano quel sistema

mettendo a base della vita politica e del congegno di formazione della rappresentanza gruppi di elettori organizzati a partiti, conferisce ai deputati la qualità *preminente* di rappresentanti dei rispettivi partiti, e li costringe, pur senza arrivare al mandato imperativo, a mantenere con essi dei vincoli stretti di collaborazione e di dipendenza anche dopo le elezioni³³.

Nella confusa e irrisolta fase costituente di quel dopoguerra i vari progetti di riforma parlamentare implicavano sempre una verifica dei principi giusliberali della rappresentanza, mettendo in causa, in modo diretto o indiretto, le sorti dello Stato di diritto³⁴. L'aver assegnato ai partiti il ruolo di esclusivi protagonisti della vita parlamentare distingueva Ambrosini anche dalle posizioni di quella parte del ceto politico liberale, costituito in prevalenza da "antigiolittiani", che, accettata *bon gré mal gré* la proporzionale, sentiva l'urgenza di delimitarne gli effetti: cioè, proprio il rafforzamento estremo dei partiti. Non a caso, Ambrosini si confrontava con Mosca, il quale continuava ad esprimere decise riserve sugli effetti negativi che derivavano alla libertà degli individui dalla

«forte disciplina» e dalla «dottrina rigida» dei nuovi partiti:

Certo il sistema della valorizzazione dei partiti – scriveva Ambosini – importa la svalorizzazione degli individui e la limitazione della loro libertà; ma, nonostante ciò, appariva utile adottarlo [il sistema proporzionale] in un momento storico in cui le libertà individuali disorganizzate minacciavano di condurre la società al dissolvimento ed all'anarchia.

Tale richiamo alla funzione di aggregazione svolta dai partiti serviva per valorizzare il ruolo che ciascuno di essi assumeva nella rappresentanza degli interessi nazionali; e, in tal senso, la contrarietà di Ambrosini (che, come si dirà, non fu di principio) al realizzarsi di una rappresentanza degli interessi, rivelava alcune analogie con il netto rifiuto, espresso in più sedi, da parte dello stesso Mosca ad introdurre il «nemico nella piazza assediata», cioè ad immettere gli interessi costituiti, e in particolare i sindacati, nell'«organo [il Parlamento] che dovrebbe tenerli a freno»³⁵.

Proprio sul tema della rappresentanza «organica» Ambrosini articolava le sue argomentazioni non solo contro l'idea di "sindacalizzare" il Parlamento, ma anche contro le prospettive di una complessiva ristrutturazione del sistema bicamerale con l'ingresso nel Senato degli interessi costituiti. Quest'ultima era la posizione espressa da Francesco Ruffini (già ministro durante la Grande guerra del governo d'unità nazionale presieduto da Paolo Boselli), il quale colse con acutezza che la proporzionale era l'unico strumento disponibile per frenare il processo di disgregazione sociale e politica in atto, ma avvertì pure che con la sua applicazione si era «chiuso un ciclo storico» del costituzionalismo liberale³⁶.

Per il giurista piemontese, nonché fine studioso di storia civile e religiosa, il problema era divenuto quello di impedire un prevedibile ma incontrollabile trasferimento della sovranità e dei poteri normativi dallo Stato al «popolo» e alle sue organizzazioni; e sicuramente la proporzionale prometteva di offrire alle maggioranze nate dalle decisioni dei partiti una potestà deliberativa pressoché assoluta e svincolata dalle tradizionali limitazioni imposte dai governi di Gabinetto³⁷.

Inoltre, una volta accolta la proporzionale, per Ruffini era ancora da sciogliere la distruttiva correlazione stabilitasi nel dopoguerra tra la crisi economica e la crisi costituzionale; correlazione che alimentava tutti i tentativi di creare un «Parlamento sindacale», depotenziando, se non annullando, i principi e i caratteri dello Stato di diritto. Di qui, il tentativo, senza successo, di Ruffini di inventare nuove forme di equilibrio e di controllo interno al Parlamento, riformando in senso parzialmente elettivo il Senato di nomina regia e introducendovi una rappresentanza degli interessi o degli «enti corporativi» per costituire «un sistema collaterale e quasi complementare della rappresentanza politica proporzionale»³⁸.

Le analisi di Ruffini e di Ambrosini erano animate dalla medesima preoccupazione che i processi di integrazione sociale e politica in atto non sfociassero in un annullamento dei principi giusliberali della rappresentanza; ciò che, invece, le distingueva era il modo di intendere la funzione che il sistema proporzionale poteva svolgere nella definizione politica, oltreché istituzionale, della forma di governo parlamentare. Ruffini riteneva ancora indispensabile riservare al ceto dirigente liberale, o almeno a quella quota capace di una conversione democratica

Antonetti



Gaetano Mosca

ca, l'attuazione di un rinnovamento costituzionale compatibile con le esigenze dei tempi. In tal senso, riprendeva direttamente la lezione di Weber sia sul versante della indifferibile riforma dei ruoli parlamentari (con la soppressione dei mandati non elettivi), sia sul versante delle ineliminabili implicazioni tra istituzioni rappresentative e strutture economiche.

In particolare, lo studioso piemontese assumeva il modello «organico» della combinazione tra rappresentanza proporzionale dei partiti e rappresentanza degli interessi, elaborato da tempo in Francia e in Belgio (specie da Charles Benoist e da Adolphe Prins) contro le tendenze «pansindacaliste» teorizzate da Leon Duguit e ampiamente pre-

senti tra i cultori italiani del Parlamento sindacale³⁹. In sostanza, per Ruffini con il riequilibrio delle rappresentanze si poteva costituire una forma «organica» di governo parlamentare nella quale era garantito un agevole rapporto fiduciario con l'esecutivo; a suo avviso, invece, tutti gli altri progetti di riforma parlamentare rischiavano di produrre «un regime di coercizione e di disciplina autoritaria», imposta dai partiti stessi o da un esecutivo svincolato dai controlli del legislativo⁴⁰. Non a caso, si deve ricordare, lo stesso Ruffini nel 1926 arrivò a denunciare che con l'avvento del regime fascista si era ormai passati dall'idea di costituire «una rappresentanza organica nello Stato liberale» al tentativo di creare «una rappresen-

tanza organica contro lo Stato liberale» e subalterna al nuovo Capo del governo⁴¹.

Comunque, la prospettiva avanzata da Ruffini, per la riforma del bicameralismo su base organica, ad Ambrosini sembrava ancora inadeguata per una sostanziale trasformazione in senso democratico della forma di governo parlamentare. Secondo Ambrosini, infatti, una volta acquisita la consapevolezza che con la proporzionale si era concluso un ciclo storico della vicenda costituzionale italiana, non si poteva che tentare di superare attraverso l'opera dei partiti la tradizionale disorganizzazione delle istituzioni rappresentative e dei loro rapporti con l'esecutivo. Il che non significava sollevare obiezioni di principio al fatto che gli «interessi» o le Confederazioni sindacali nazionali conquistassero una rappresentanza parlamentare, occorreva però che tali organizzazioni si predisponessero «a fare transazioni che non sarebbero consentite dai puri criteri di categoria o di classe, ad allargare i propri orizzonti e a smorzare così il proprio particolarismo ed esclusivismo originario»⁴², occorreva, in sostanza, che le istanze sociali dei sindacati, una volta selezionate in base agli interessi nazionali, fossero assunte dai partiti.

4. *Gli effetti della proporzionale*

La ferma preclusione di Ambrosini verso le forme di rappresentanza organica, derivava dal suo modo di intendere nel loro complesso gli effetti (sociali, politici e istituzionali) della proporzionale. Certamente il giurista siciliano condivideva l'obiettivo essenziale attribuito da decenni a quel sistema da un'ampia letteratura di favorire il passaggio dalla democrazia "formale" alla democrazia

"reale"; in più, Ambrosini coglieva nella stessa adozione della proporzionale la possibilità di costituire un'alternativa politica e istituzionale alle varie e forti tendenze verso forme inedite di democrazia diretta, che in quel dopoguerra erano riemerse per risolvere le disfunzioni del regime parlamentare. Il riferimento ad alcuni studiosi, come Ernst Naville e Alfred Naquet, che avevano contribuito a mantenere svincolata la proporzionale dagli indirizzi dell'organicismo⁴³, era verosimilmente alla base del modo nel quale Ambrosini vedeva risolvibile sia il problema relativo alla rappresentanza politica della società, sia quello relativo ai rapporti tra la rappresentanza stessa e l'esecutivo.

Nelle analisi giuridiche e storiche Ambrosini, mentre continuava a condannare il «dissolvimento della vita politica» prodotto dal maggioritario, non riteneva che lo strumento elettorale appena applicato in Italia causasse in modo diretto un'inedita proliferazione dei partiti; in tal senso, non si allineava al numero, destinato a crescere negli anni, di coloro che hanno sostenuto gli effetti meccanici della proporzionale nell'incremento del sistema dei partiti. Il giurista, infatti, era convinto che con la riforma del 1919 si rafforzavano i partiti già operanti sul proscenio parlamentare, accentuandone il carattere programmatico, e si consentiva l'accesso istituzionale a quelli che erano già in avanzato stato di formazione nella società⁴⁴. Il che, da un lato, implicava l'avviarsi di una effettiva integrazione delle masse e, dall'altro, induceva i partiti stessi ad articolare i progetti politici di cui erano diretti responsabili e a sostenerli in Parlamento, attraverso l'opera dei rispettivi gruppi e delle varie Commissioni.

Questa prospettiva istituzionale coltivata sul piano teorico finiva per risultare, per

molti versi, analoga a quella espressa nel programma del Partito popolare fondato da Luigi Sturzo, del quale Ambrosini iniziò a cogliere e apprezzare lo sforzo di superare l'organicismo della tradizione cattolica⁴⁵. Se era vero, infatti, che nel programma della formazione sturziana si chiedeva di riformare il Senato di nomina regia in un'assemblea elettiva e rappresentativa delle amministrazioni locali e dei corpi professionali, Sturzo stesso fu uno dei più convinti sostenitori della proporzionale per imporre ai partiti un carattere programmatico che li portasse ad un controllo sull'esecutivo e ad un indirizzo effettivo sul suo operato⁴⁶. Proprio dalla comune interpretazione degli effetti (diretti e indiretti) della proporzionale sulla trasformazione in senso democratico del governo parlamentare, derivò una non casuale convergenza di Ambrosini e Sturzo nel giudizio sulla vicenda che condusse prima, nel luglio del 1921, alle dimissioni di Giolitti e poi al fallimento delle fragili esperienze degli esecutivi presieduti da Bonomi e da Facta, che precedettero e facilitarono l'avvento di Mussolini alla guida del Governo.

È ben noto che Sturzo si oppose con i suoi "veti" sia al ritorno alla presidenza del Consiglio di Giolitti, sia, nel luglio del 1922, alla candidatura di Orlando per la stessa carica⁴⁷. Sull'intera vicenda si sedimentarono subito due opinioni⁴⁸: la prima e più diffusa, fu quella di coloro che parlarono di un vero e proprio *vulnus* inflitto allo Statuto e alla tradizione costituzionale da parte del gruppo dei popolari che rivendicava, a nome della maggioranza parlamentare, il diritto di indicare il nome del presidente del Consiglio; la seconda, avanzata da Sturzo come da Ambrosini, fu quella che interpretava gli eventi come l'effetto di una crisi politica apertasi per un conflitto tra le forze parlamentari e

l'esecutivo nel quadro della trasformazione istituzionale avviata dalla proporzionale.

Ambrosini annotò che la richiesta del Partito popolare non implicava, almeno sul piano teorico, l'automatico indebolimento dell'esecutivo e della figura del presidente del Consiglio; a suo avviso, cioè, non si violavano le norme costituzionali vigenti, si trattava piuttosto «delle prime applicazioni, naturalmente non ancora perfette, del nuovo ordinamento elettorale e parlamentare, risultante dall'adozione della rappresentanza proporzionale e della divisione della Camera in gruppi»⁴⁹. Dal canto suo, Sturzo respinse le accuse di «incostituzionalità» rivolte alle posizioni del PPI e spiegò che la ragione dei suoi veti «era diretta a costituire un governo di collaborazione invece di un governo di Gabinetto, il che trasferiva dal re ai partiti o ai gruppi la designazione del capo di governo»; per lui, quindi, l'opposizione all'investitura di Giolitti e di Orlando aveva il significato di sollecitare la tendenza alla formazione di «coalizioni» tra i partiti della maggioranza, «perché [...] la tendenza suddetta entra come un nuovo coefficiente nella dinamica della costituzione e nella evoluzione realistica degli istituti pubblici»⁵⁰.

La storiografia costituzionale dell'ultimo dopoguerra, stigmatizzando i veti "di principio" pronunciati da Sturzo contro Giolitti, ha sempre ricondotto l'origine dell'opposizione dei popolari alle negative condizioni parlamentari create dalla proporzionale; condizioni che con il sistema maggioritario non si sarebbero mai verificate⁵¹. In realtà, la scelta della proporzionale si fece, non solo in Italia, per tentare una razionalizzazione dei processi decisionali nel loro sviluppo dalla società alle istituzioni attraverso la mediazione dei partiti; si trattò, comunque, di una scelta preliminare che richiedeva

necessariamente una contestuale riforma degli assetti parlamentari e la revisione complessiva dei rapporti tra il legislativo e l'esecutivo⁵².

Su questi temi si soffermò più volte anche Hans Kelsen, il quale sottolineò che l'inedita funzione integratrice degli interessi generali, assunta tramite la proporzionale dai partiti, implicava che questi ultimi godessero di autonomia parlamentare rispetto agli esecutivi; il che significava, da un lato, il tramonto delle tradizionali maggioranze «occasionalmente» e, dall'altro, «la necessità delle coalizioni di partiti, cioè la necessità per i partiti di far passare in seconda linea le differenze di minor conto che li dividono, per accordarsi sugli interessi di maggior importanza»⁵³.

Con un modulo interpretativo analogo, Capogrossi nel 1922 osservò che era da considerarsi ormai superata la possibilità di accorpate una qualsiasi maggioranza per costituire il governo di Gabinetto; con la proporzionale le nuove maggioranze sarebbero dovute emergere da «coalizioni» politiche, ma queste ultime, nel dopoguerra italiano, erano impedito dalla mancata definizione costituzionale dei rapporti con l'esecutivo, che difettava delle necessarie «autorità» e «competenza»⁵⁴.

La denuncia della crisi parlamentare pronunciata da Sturzo si articolò soprattutto sul piano delle argomentazioni politiche e in vari punti coincise con la lettura in chiave giuridica che ne diede Ambrosini. Il segretario del Partito popolare annotò che i grandi sommovimenti sociali di quegli anni finivano per riflettersi in modo improprio sul Parlamento, che, come scrisse, «dovrebbe essere la suprema volontà del paese, è invece lo schermo su cui arriva svisata la proiezione di parte di quel che si agita nella vita nazionale»⁵⁵. Di conseguenza, per Sturzo nella rinnovata

vita parlamentare non si erano spenti «vedute particolari, interessi elettorali, arrivismi ministeriali» e, di fatto, tutte le crisi ministeriali del dopoguerra erano maturate «fuori della Camera dei deputati»⁵⁶.

In sostanza, la proporzionale non aveva prodotto, come pure era legittimo prevedere, la democratizzazione dei processi decisionali, perché, contro le aspettative, i gruppi parlamentari dei partiti non erano riusciti, nella «fase rivoluzionaria» dei primi anni Venti, a coagulare programmi comuni, finendo per soggiacere a quegli interessi costituiti, legittimi e non, che, attraverso gli apparati burocratici e lo stesso esecutivo, continuavano a prevaricare sugli orientamenti della rappresentanza politica.

Ambrosini, per suo conto, colse che si era giunti nel 1922 all'ultimo atto della disputa tra due prospettive costituzionali alternative tra loro: quella aperta dall'adozione della proporzionale, con i suoi inevitabili effetti sulla forma di governo parlamentare, e quella fondata sul modello del governo di Gabinetto che, secondo il postulato elaborato dai giuristi della scuola orlandiana, poteva sussistere solo serbando inalterata una completa autonomia rispetto ai condizionamenti del Parlamento e dei partiti⁵⁷. Secondo il giurista siciliano l'esito prevedibile della disputa era che, mentre i giuristi continuavano a discutere, «il regime democratico [...] rischia di scomparire e di essere sostituito da un regime di dittatura o di governo dei sindacati»⁵⁸.

Ambrosini percepiva, quindi, che le resistenze in atto al rinnovamento parlamentare celavano anche forti incertezze circa il complessivo riassetto in quel dopoguerra dei poteri sociali e istituzionali. Il fatto che non si fosse realizzata una significativa ristrutturazione del sistema parlamentare in senso multipartitico aveva impedito lo stabilirsi,

Antonetti

sulla base di specifici programmi politici, di quel rapporto fiduciario o (secondo la citata ipotesi weberiana) di "collaborazione" con l'esecutivo, che avrebbe legittimato il capo del governo ad assumere il ruolo di garante e di moderatore dei contrasti tra le forze parlamentari.

In altre parole, il tradizionale, e peraltro mai pienamente realizzato, sistema dualistico della forma di governo, nel quale l'equilibrio tra le istituzioni apicali era subordinato alla suprema potestà dello Stato-persona, ancora alla metà degli anni Venti, non pareva lasciare il posto a un sistema nel quale erano definiti i poteri di controllo e di indirizzo del Parlamento sul governo⁵⁹: tale *impasse* costituzionale, secondo Ambrosini, era in gran parte dovuta alla sempre più generalizzata tendenza a riservare ai più svariati interessi sociali un ruolo parlamentare "sovrano" per condizionare direttamente la politica governativa.

Nel 1925 sia Sturzo che Ambrosini tornarono sul tema della forma di governo parlamentare con due scritti di diverso impegno, ma che, in modo sorprendente, avevano lo stesso titolo. Sturzo, in una breve nota, prese visione delle proposte del Gran Consiglio per immettere nel Senato le rappresentanze delle corporazioni economiche e denunciò il dato ormai acquisito che il fascismo stava comprimendo il ruolo del Parlamento, esclu-

dendo i rappresentanti legittimi degli interessi collettivi e nazionali, cioè i partiti⁶⁰.

Ambrosini in un saggio impegnativo esaminò con cura, e comparandole tra loro, esperienze e prospettive italiane ed europee di completa o parziale «sindacalizzazione» delle istituzioni rappresentative, ricavandone una serie di osservazioni critiche sulla «accettabilità del programma sindacale nello Stato moderno»⁶¹. Il giurista si pronunciò a favore del riconoscimento giuridico dei sindacati (e su questo punto si era impegnato dal 1919 il PPI sturziano), ma fu anche esplicito nel concludere che:

[...] siamo contrarii all'abolizione delle istituzioni rappresentative vigenti ed alla elevazione dei sindacati ad organi politici di formazione del potere sovrano, perché dagli ammaestramenti della storia questo sistema risulta pericoloso per la compagine del potere centrale dello Stato, e comunque meno rispondente all'ordinamento attuale a coordinare le svariate e complesse forze materiali e spirituali della società contemporanea e ad indirizzarle armonicamente verso mete più alte per i destini dei popoli⁶².

Nel 1925, però, era stata ormai avviata una profonda mutazione del governo parlamentare con il venire meno di ogni forma di indipendenza del legislativo dall'esecutivo. Ad Ambrosini, come ad altri studiosi, toccava prendere atto della nuova situazione⁶³.

¹ Si veda ora M. Truffelli, *Rappresentanza individuale e rappresentanza degli interessi in Gaspare Ambrosini*, in N. Antonetti e U. De Siervo (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 243 ss.

² Cfr. V. E. Orlando, *La vittoria del fascismo in Italia*, in «La Nacion» (Buenos Aires), 6 novembre 1922; la citazione è tratta da G. Cianferotti, *Il pensiero di V. E. Orlando e la*

giuspubblicistica fra Ottocento e Novecento, Milano, Giuffrè, 1980, pp. 220-221.

³ M. Weber, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens (1917-1918)*, tr. it., *Parlamento e governo nel nuovo ordinamento della Germania*, Bari, Laterza, 1919, ora Idem, *Parlamento e governo. Per la critica politica della buro-*

- crazia e del sistema dei partiti, Roma-Bari, Laterza, 1982.
- ⁴ M. Weber, *Parlamento e governo*, cit., p. 95.
- ⁵ *Ibidem*, p. 44 (corsivo nel testo).
- ⁶ G. Ambrosini, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze, La Voce, 1921, ora in Idem, *Scritti scelti*, a cura di F. Teresi, Palermo, Quattrosoli, 2000, p. 30.
- ⁷ Cfr. G. Capograssi, *La nuova democrazia diretta* (1922), ora in Idem, *Opere*, vol. I, a cura di M. D'Addio e E. Vidal, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 485-486.
- ⁸ Cfr. M. Weber, *Parlamento e governo*, cit., pp. 43-55.
- ⁹ Si veda, tra gli altri, per lo sviluppo di tale prospettiva weberiana, G. Rebuffa, *Nel crepuscolo della democrazia. Max Weber tra sociologia del diritto e sociologia dello Stato*, Bologna, Il Mulino, 1991, spec. p. 84 ss.
- ¹⁰ G. Ambrosini, *La crisi del regime parlamentare e la rappresentanza proporzionale*, Roma, Armani, 1921, p. 9.
- ¹¹ Per un inquadramento degli studi parlamentari di Ambrosini in quel dopoguerra, cfr. F. Lanchester, *Fonti parlamentari e «zone grigie» del diritto costituzionale*, in *Le fonti archivistiche della Camera dei deputati per la storia delle istituzioni*, Roma, Camera dei deputati, 1996, p. 24 ss.
- ¹² G. Ambrosini, *La crisi del regime parlamentare e la rappresentanza proporzionale*, cit., p. 9.
- ¹³ Sui nessi teorici tra prospettive democratiche e tematiche elettorali, si veda ora P. Rosanvallon, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998.
- ¹⁴ Cfr. G. Ambrosini, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, cit., p. 54; Ambrosini si riferiva polemicamente al classico studio di P. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Tübingen, Neudruck, 1911⁵, ora Aalen, Scientia, 1964.
- ¹⁵ Cfr. S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, in «Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione», n. 2, 1910, pp. 97-114.
- ¹⁶ Cfr. G. Ambrosini, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, cit., p. 54; l'opera citata criticamente da Ambrosini era L. Rossi, *I principi fondamentali della rappresentanza politica*, vol. I, *Il rapporto rappresentativo*, Bologna, Fava e Garagnani, 1894. Le posizioni di quest'ultimo erano di seguito aggiornate in L. Rossi, *Sulla natura giuridica del diritto elettorale politico*, Bologna, Accademia delle Scienze, 1908.
- ¹⁷ Cfr. M. Siotto Pintor, *Le riforme del regime elettorale e le dottrine della rappresentanza politica e dell'elettorato nel secolo XX*, Roma, Athenaeum, 1912, p. 106.
- ¹⁸ Cfr. G. Ambrosini, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, cit., p. 55.
- ¹⁹ *Ibidem*, p. 33.
- ²⁰ *Ibidem*, p. 45.
- ²¹ Sul giudizio negativo, nonché sulle preoccupazioni, che suscitavano il partito e il nuovo sistema dei partiti dopo l'applicazione della proporzionale in Orlando e negli "orlandiani", cfr. M. Fioravanti, *Costituzione, amministrazione e trasformazione dello Stato*, in A. Schiavone (a cura di), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1990, pp. 38-40 e Idem, *Le dottrine dello Stato e della costituzione*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, Donzelli, 1995, p. 412 ss.
- ²² Cfr. C. Caristia, *Per una riforma elettorale. Il suffragio universale, la proporzionale, il voto alle donne* (1910), ora in Idem, *Scritti giuridici storici e politici*, vol. I, *Scritti giuridici*, Milano, Giuffrè, 1955, p. 17. Per la collocazione eccentrica di Caristia nel panorama della cultura giuridica italiana, cfr. F. Lanchester, *Carmelo Caristia e il dibattito sul metodo alle soglie del primo conflitto mondiale*, in «Storia Amministrazione Costituzione», n. 3, 1995, pp. 31-47.
- ²³ Cfr. C. Caristia, *La democrazia e la guerra mondiale* (1919), ora in Idem, *Scritti giuridici storici e politici*, cit., vol. II, *Scritti storici e politici*, spec. pp. 476-480.
- ²⁴ G. Ambrosini, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, cit., p. 60 ss.
- ²⁵ Per il dibattito otto- novecentesco sulla proporzionale e per le critiche di fondo che ad essa furono rivolte sia sul versante politico che su quello giuridico, rinvio a N. Antonetti, *Paradigmi politici e riforme elettorali: dal sistema maggioritario uninominale al sistema proporzionale*, in P. L. Ballini (a cura di), *Idee di rappresentanza e sistemi elettorali in Italia tra Otto e Novecento*, Venezia, Istituto Veneto di Scienze Lettere e Arti, 1997, p. 343 ss.
- ²⁶ Per esempio, Mosca, che pure nel 1919 votò a favore dell'adozione della proporzionale, si era espresso duramente nel 1912 sui rischi per le maggioranze di governo che comportava la presenza di «minoranze organizzate» in Parlamento: cfr. G. Mosca, *Sulla riforma elettorale politica. Discorso pronunciato alla Camera dei deputati nella tornata del 7 maggio 1912*, ora in Idem, *Ciò che la storia potrebbe insegnare. Scritti di scienza politica*, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 356-357.
- ²⁷ G. Ambrosini, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, cit., pp. 51-52.
- ²⁸ *Ibidem*, pp. 56-77.
- ²⁹ *Ibidem*, le citazioni a p. 56 e a p. 69.
- ³⁰ Cfr. B. Mirkin-Gueztzévitich, *Le parlementarisme et la votation populaire dans les Constitutions d'après-guerre*, in «Revue du droit public», 1, 1930, p. 35 ss.; sul rapporto che si stabilì in Europa tra evoluzioni costituzionali e ruolo dei partiti, cfr. più in generale R. Pelloux, *Les partis politiques dans les constitutions d'après-guerre*, in «Revue du droit public», 2, 1934, p. 238 ss.
- ³¹ G. Ambrosini, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, cit., p. 36.
- ³² *Ibidem*, p. 49.
- ³³ *Ibidem*, pp. 54-55 (corsivo nel testo).
- ³⁴ Cfr. N. Antonetti, *Paradigmi politici e riforme elettorali: dal sistema maggioritario uninominale al sistema proporzionale*, cit., spec. pp. 369-382.
- ³⁵ G. Mosca, *Il problema sindacale* (1925), ora in Idem, *Par-*

Antonetti

- titi e sindacati nella crisi del regime parlamentare, Bari, Laterza, 1949, p. 321.
- ³⁶ Cfr. F. Ruffini, *Sull'indirizzo di risposta al discorso della Corona (8 dicembre 1919)*, ora in Idem, *Discorsi parlamentari*, con *Introduzione* di G. Spadolini e F. Margiotto Broglio, Roma, Senato della Repubblica, 1986, pp. 237-240. Una dotta panoramica storica e dottrina sulla proporzionale fu quella presentata dallo stesso Ruffini nella sua prolusione svolta il 24 novembre 1919 per l'inaugurazione dell'anno accademico della R. Università di Torino e poi pubblicata in F. Ruffini, *Guerra e riforme costituzionali. Suffragio universale, elezione proporzionale, rappresentanza organica*, Torino, Paravia, 1920. L'analisi puntuale del progetto di riforma del Senato di Ruffini in G. Ambrosini, *La rappresentanza degli interessi e il voto obbligatorio* (1945), ora in *Scritti scelti*, cit., pp. 96-100.
- ³⁷ Cfr. F. Ruffini, *Guerra e riforme costituzionali*, cit., p. 45.
- ³⁸ Cfr. F. Ruffini, *Sull'indirizzo di risposta al discorso della Corona*, cit., p. 240. Per il progetto di riforma del Senato presentato nell'estate del 1919 da Ruffini e da Emanuele Greppi per conto della Commissione senatoriale presieduta da Tommaso Tittoni, rinvio a N. Antonetti, *Gli invalidi della costituzione. Il Senato del Regno 1848-1924*, Roma-Bari, Laterza, 1992, pp. 230-237.
- ³⁹ Riferimenti puntuali sia a Weber come a Benoist e a Prins sono ampiamente presenti anche in F. Ruffini, *Relazione della Commissione di studio sulla riforma del Senato (30 giugno 1919)*, ora in Idem, *Discorsi parlamentari*, cit., p. 355 ss. Per la diffusione dei progetti, alternativi tra loro, di Benoist e Prins e quelli di Duguit nei vari movimenti sindacali e politici di quel dopoguerra, mi sia permesso rinviare ancora al mio *Gli invalidi della costituzione*, cit., spec. p. 209 ss.
- ⁴⁰ F. Ruffini, *Relazione della Commissione di studio sulla riforma del Senato*, cit., p. 243.
- ⁴¹ Cfr. F. Ruffini, *Diritti di libertà*, Torino, Gobetti, 1926, riedito a cura di P. Calamandrei nel 1946 a Firenze dalla Nuova Italia, da cui si citano p. 13 ss.
- ⁴² G. Ambrosini, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, cit., p. 49.
- ⁴³ Per i particolari usi della proporzionale, anche in senso non organicistico, nel dibattito in area francese, cfr. P. Rosanvallon, *Le peuple introuvable*, cit., p. 137 ss.
- ⁴⁴ Ambrosini non ritenne che la proporzionale da sola avesse un effetto moltiplicatore sul numero dei partiti, contrariamente a quanto prospettato nelle "leggi" relative agli effetti dei sistemi elettorali da M. Duverger, *I partiti politici* (1951), tr. it., Milano, Comunità, 1961; tali leggi per la loro rigidità e per la mancanza di riscontri storici di ampiezza sufficiente sono da tempo, come noto, sottoposte a rilievi critici da parte di G. Sartori, *Elementi di teoria politica*, Bologna, Il Mulino, 1987, pp. 311-344.
- ⁴⁵ Si veda G. Ambrosini, *La rappresentanza degli interessi e il voto obbligatorio*, cit., p. 101 ss.
- ⁴⁶ Per i progetti sturziani di riforma della rappresentanza politica rinvio a N. Antonetti, *Sturzo, i popolari e le riforme istituzionali del primo dopoguerra*, Premessa di G. De Rosa, Brescia, Morcelliana, 1988.
- ⁴⁷ Cfr. in proposito, tra gli altri, l'importante studio di D. Veneruso, *La vigilia del fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1968, pp. 11-126.
- ⁴⁸ Per un'attenta ricostruzione del dibattito dell'epoca sul problema si veda ora G. Orsina, *L'organizzazione politica delle Camere della proporzionale (1920-1924)*, in F. Grassi Orsini e G. Quagliariello (a cura di), *Il partito politico dalla Grande Guerra al fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 397 ss.
- ⁴⁹ Cfr. G. Ambrosini, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, in «Rivista di diritto pubblico», 14, 1922, p. 188 ss. L'interpretazione di Ambrosini sulla non corrispondenza, almeno in linea teorica, della richiesta di designazione del leader dell'esecutivo con l'indebolimento costituzionale della figura e del ruolo del presidente del Consiglio, è stata accolta dalla più attenta storiografia istituzionale: cfr. E. Rotelli, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 285-286.
- ⁵⁰ Cfr. L. Sturzo, *Il veto a Curzon e il veto a Giolitti* (1923), ora in Idem, *Il Partito Popolare Italiano*, vol. II, Bologna, Zanichelli, 1956, pp. 144-145.
- ⁵¹ Cfr. per tutti, F. A. Hermens, *La democrazia rappresentativa* (1964), tr. it., Firenze, Vallecchi, 1968, pp. 597-598.
- ⁵² Per un accurato esame delle funzioni e degli effetti della proporzionale anche per i rapporti tra il legislativo e l'esecutivo, si veda F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981. Una recente analisi dei tentativi di razionalizzazione parlamentare nei primi decenni del secolo in S. Ceccanti, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 7-62.
- ⁵³ H. Kelsen, *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1984, pp. 171-172.
- ⁵⁴ Cfr. G. Capograssi, *La nuova democrazia diretta*, cit., p. 565.
- ⁵⁵ L. Sturzo, *Parlamento e politica* (1921), ora in Idem, *Il Partito Popolare Italiano*, vol. II, cit., p. 167.
- ⁵⁶ L. Sturzo, *Rivoluzione e ricostruzione* (1922), ora in Idem, *Il Partito Popolare Italiano*, vol. I, cit., pp. 277-278.
- ⁵⁷ Sulle posizioni di diffidenza, se non di aperta contrarietà, espresse dai giuristi della scuola orlandiana verso i partiti e verso i loro poteri di controllo e d'indirizzo sul governo, cfr. F. Tessitore, *Crisi e trasformazione dello Stato. Ricerche sul pensiero giuspubblicistico italiano fra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1988³, pp. 120-132 e M. Fioravanti, *Costituzione, amministrazione e trasformazione dello Stato*, cit.
- ⁵⁸ Cfr. G. Ambrosini, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, cit., p. 188.
- ⁵⁹ Sulla diversificazione nella forma di governo parlamen-

Ricerche

tare del sistema dualistico da quello monistico rimangono esemplari le considerazioni di C. Mortati, *Le forme di governo*, Padova, Cedam, 1973, pp. 145-155.

⁶⁰ Cfr. L. Sturzo, *Sindacati, consigli tecnici e parlamento politico* (1925), ora in Idem, *Il Partito Popolare Italiano*, vol. III, Bologna, Zanichelli, 1956, p. 332.

⁶¹ G. Ambrosini, *Sindacati, Consigli tecnici e Parlamento poli-*

tico, Roma, ARE, 1925, p. 150.

⁶² *Ibidem*, p. 167.

⁶³ Per lo sviluppo della riflessione di Ambrosini sugli assetti parlamentari rinvio a N. Antonetti, *Dottrine politiche e cultura giuridica alla Costituente. Sturzo e Ambrosini di fronte al problema del bicameralismo*, in *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, cit., p. 105 ss.