

Il dibattito sulla crisi delle istituzioni

Nel corso degli ultimi due decenni del XIX secolo, e soprattutto a partire dall'età crispina, si intensificarono i dibattiti e le discussioni sulle forme organizzative dello stato liberale, sui rapporti e gli equilibri tra i diversi organi istituzionali, sul ruolo delle élite dirigenti nei confronti di una società in rapido mutamento. Il sistema politico liberale, fondato sulla cultura dei notabili e dell'individualismo nel rapporto stato-società, cominciò infatti, come si è visto, a perdere parte delle proprie certezze nel momento in cui la crescente politicizzazione delle masse e il moltiplicarsi di interessi e pressioni sociali contrapposti fecero emergere, in modo conflittuale e spesso traumatico, i limiti di fondo con cui era sorto il regno d'Italia e l'irrisolta contraddizione tra «paese reale» e «paese legale». Le tensioni esistenti nel mondo politico vennero amplificate e spesso moltiplicate da un vivace dibattito teorico e dottrinario che per la prima volta sembrò fuoriuscire dalle ovattate atmosfere delle sfide tra esponenti dell'*intelligenza* per riversarsi direttamente sulle eccitate aspettative di un'opinione pubblica in attesa del grande evento dirimente e, per un verso o per l'altro, riparatore delle «ingiurie» patite in quei drammatici anni Novanta. Un coinvolgimento che, sia pure in tono minore, rimandava alla modificazione del ruolo della stampa e degli intellettuali che stava avvenendo nelle coeve vicende francesi relative all'intricato caso Dreyfus. La sfida transalpina ruotante attorno al caso giudiziario del capitano ebreo accusato ingiustamente di spionaggio racchiudeva gran parte dei motivi di tensione, non solo politici e istituzionali, che attraversava l'intera cultura europea tardo-ottocentesca.

Le difficoltà incontrate dalle istituzioni liberali nel loro insieme furono pertanto un aspetto di un fenomeno più complesso che, spaziando dalla filosofia alla sociologia dall'economia alla psicologia,

potrebbe riassumersi come la «crisi dell'individualismo»; la percezione, cioè, che l'avvento della società di massa rendesse oramai irreversibile il declino dei principi, degli ideali e delle certezze formati a partire dalla Rivoluzione francese. Un soggetto nuovo, la folla, aveva fatto il suo dirompente ingresso in un mondo culturale e politico sostanzialmente impreparato ad accoglierne e mitigarne gli effetti destabilizzanti. Nuove discipline, come l'antropologia criminale e la psicologia «collettiva» (di cui, in Italia, Cesare Lombroso, Guglielmo Ferrero e Scipio Sighele furono tra i rappresentanti più significativi) e nuove dottrine filosofiche, come l'anti-positivismo e l'irrazionalismo, finirono quindi per rispecchiare la generale necessità di «gestire», e in molti casi di «combattere», questo nuovo interlocutore la cui «irritabilità» passionale e istintiva sembrava calpestare i valori «ordinati» della tradizione illuministica.

In Italia, giuristi, economisti, uomini politici, teorici delle moderne scienze sociali e pubblicisti fecero dunque rifluire, con crescente partecipazione e approfondimento «scientifico», le proprie critiche al sistema parlamentare in una serie di articoli, discorsi e saggi in cui l'originario tema della «degenerazione del Parlamento» si allargò ben presto fino a investire l'intera realtà istituzionale del paese e tutti i problemi connessi al moderno avvento degli elettorati di massa. Alla rituale condanna, di quelle che erano percepite come degenerazioni dell'istituto parlamentare e del «trasformismo», sua diretta e deleteria manifestazione, si aggiungevano infatti la richiesta di un rafforzamento della capacità di produrre decisione politica (attività solitamente ritenuta in contrasto con i poteri della Camera elettiva), la denuncia del corrompersi della rappresentanza politica e dell'incapacità di rispecchiare in seno allo stato le forze attive della società civile, la questione dei rapporti tra potere giudiziario e organi politici e infine la crescente consapevolezza della necessità di dar vita a un vero partito liberale e conservatore in grado di controbattere efficacemente la cultura radicale e socialista e quella clericale. Se questi furono i principali temi attorno a cui ruotò il dibattito istituzionale di fine secolo, essi possono considerarsi l'estrinsecazione di una grande e più vasta angoscia il cui profilo europeo non ne attenuava l'impatto nell'opinione pubblica italiana.

Si dice: siamo in un periodo di transizione – aveva affermato nel 1885 il costituzionalista Zanichelli durante una lezione alla scuola di Scienze

sociali di Firenze – il vecchio mondo è caduto, il nuovo non è ancora sorto [...]. È evidente che le istituzioni libere, frutto delle nostre rivoluzioni, le istituzioni parlamentari, sono in un periodo di prova ed è incerto se esse si adatteranno, siccome io spero, popoli moderni, è incerto se esse resisteranno alla corrente delle idee democratiche [...]. Vi fu un tempo che in Europa tutti, pensatori e uomini politici, speravano nelle istituzioni rappresentative come in una panacea universale; si diceva che il sistema parlamentare avrebbe apprestato il rimedio ai mali che affliggevano gli Stati e la Società, che avrebbe dato legittima e pronta soddisfazione ai bisogni popolari e perciò avrebbe chiusa per sempre l'era delle rivoluzioni.

Ora queste sicurezze sembravano scomparse perché, si diceva, le masse popolari non apparivano intenzionate a restringere la loro forza crescente nei limiti del governo rappresentativo, i loro rappresentanti non erano disposti «a usare con moderazione del loro potere, che rispettino gli altri poteri dello stato e non ne turbino l'equilibrio. Carattere principale del governo parlamentare, si dice, è la moderazione e [...] la moderazione è propria dell'aristocrazia non della democrazia»⁴¹.

L'intervento di Zanichelli riprendeva più o meno indirettamente i dubbi seminati in quegli anni da diversi autori tra cui spiccavano Bonghi, Turiello e Mosca che, con toni e finalità diverse, avevano cercato di offrire un supporto dottrinale alla polemica antiparlamentare. Pasquale Turiello nel 1882 esordì nel suo *Governo e governati in Italia* auspicando una maggiore presenza del re in caso di insufficiente forza della maggioranza parlamentare (ma nella seconda edizione del 1889 si espresse chiaramente a favore di una monarchia costituzionale pura) mentre Gaetano Mosca teorizzò da subito nella *Teorica dei governi e governo parlamentare* (1884) l'opportunità che il sovrano scegliesse i propri ministri tra esperti e funzionari, estranei alle lotte politiche.

Di fatto, al di là dell'ottimismo di Zanichelli che riteneva esagerate molte delle critiche fatte al sistema rappresentativo, quello che emergeva dal suo intervento era il clima di incertezza sulla capacità delle istituzioni parlamentari di reggere la sfida con la modernità. I dubbi in questo senso provenivano dalla sensazione che per poter convivere nella stessa «stanza» con quel «popolo» che a tutti gli effetti assumeva sempre più l'immagine di un elefante in un negozio di cristalleria, non bastasse più l'antico bagaglio culturale (la modera-

zione) ma fosse necessario ripensare l'intera sfera dei rapporti stato-società.

Lo Stato moderno – osservò il giurista Santi Romano nel 1897 – ha accresciuto in maniera tale la sua attività, che i rapporti tra esso e i sudditi si sono moltiplicati e si moltiplicano con una varietà che ha del prodigioso⁴².

Dunque alla fine del secolo non si trovava solo la delusa consapevolezza di una classe dirigente che sentiva di non essere riconosciuta e stimata come tale dal «paese reale», ma, più in profondità, si avvertiva la percezione che anche lo stato liberale, monista e razionale, fosse diventato inadeguato a rispondere alle sfide di una realtà sempre più articolata e al suo interno fortemente conflittuale. Cominciava, in altre parole, a essere percepita la complessità di una crisi che, come disse qualche anno dopo Santi Romano, andava al di là della questione dell'ingresso delle masse nello stato:

La crisi dunque dello Stato attuale si può ritenere che sia caratterizzata dalla convergenza di questi due fenomeni, l'uno dei quali aggrava necessariamente l'altro: il progressivo organizzarsi sulla base di particolari interessi della società che va sempre più perdendo il suo carattere atomistico, e la deficienza dei mezzi giuridici e istituzionali, che la società medesima possiede per far rispecchiare e valere la sua struttura in seno a quella dello Stato⁴³.

Fu soprattutto a cavallo tra i due secoli che la giuspubblicistica italiana, grazie all'opera di Oreste Ranalletti, Santi Romano e Vittorio Emanuele Orlando, tentò di elaborare dottrine costituzionali e giuridiche «alternative» a quelle tradizionali, nel tentativo di dare una risposta, almeno sul piano dottrinario e teorico, alle sempre più frequenti denunce della debolezza della macchina istituzionale liberale che provenivano dai settori più diversi del mondo politico e intellettuale. Nella pubblicistica di fine secolo, infatti, si moltiplicarono le condanne al «parlamentarismo» che dai «tempi memorabili dei Cavour, dei Sella, degli Scialoja e dei Minghetti», era decaduto a «palestra di gare partigiane, in un potere dello Stato degenerato nel suo complesso dalla prevalenza di elementi disadatti a disimpegnare con onore e competenza l'alto mandato loro affidato»⁴⁴. Le ragioni di tale «degenerazione» erano ravvisate in molteplici fattori: non solo «il suffragio a base larghissima, e pressoché il suffragio uni-

versale» o le esorbitanti competenze della macchina amministrativa che rischiavano ogni giorno di più di paralizzare il funzionamento dello stato, ma anche in quello che appariva lo scarso impegno civile, morale e politico degli italiani inevitabilmente riflesso nel ceto dirigente.

Il problema della gestione amministrativa e delle crescenti competenze di cui lo stato si era dovuto far carico fu dunque uno dei temi più ricorrenti nel dibattito degli intellettuali a fine secolo; un tema che spaziava dalle proposte di decentramento alla riforma della magistratura, dalla necessità di snellire l'apparato burocratico alla più generale condanna delle interferenze del potere politico sugli organi dell'amministrazione. Si cominciava a percepire, insomma, che ai vertici dello stato era venuta a concentrarsi una serie illimitata di poteri e di funzioni di fatto insostenibili, a volte per mancanza di competenze tecniche appropriate, più spesso per scarsità di mezzi. Il governo, come si legge in un articolo apparso nel 1896 su «La Riforma sociale», era diventato «un colosso immane che colle sue branche arriva un po' dappertutto» e il primo ministro, per far fronte a tutta la «farragine d'incombenze» che gli spettavano, «dovrebbe essere un uomo onnisciente, d'un'abilità straordinaria e di un'attività ad esaurire la quale le ventiquattr'ore del giorno si dovrebbero moltiplicare cento»⁴⁵. Andava, dunque, facendosi strada anche fra gli intellettuali la percezione che la complessità dei rapporti tra lo stato e il mondo degli interessi «plurali» che innervava la società fosse il vero epicentro della crisi.

Da questa constatazione mosse quindi il rivolgimento della cultura giuridica fra i due secoli che portò, grazie soprattutto al contributo di Santi Romano, all'elaborazione di un diritto «nuovo», autonomo rispetto al diritto privato, regolante l'intera organizzazione dell'attività sociale dello stato e i rapporti tra questo e i cittadini. L'amministrazione, infatti, non operava più sul terreno, sostanzialmente ristretto e poco conflittuale, dell'«ingerenza» nella sfera dei privati, né poteva considerarsi soltanto un'«appendice» del potere politico; era diventata una realtà autonoma attraverso cui si esplicavano i moderni rapporti di mediazione e d'integrazione tra lo stato e la società civile. Occorreva pertanto dotarla di un proprio ordinamento giuridico che, decretando il potere dello stato di agire discrezionalmente nel perseguimento dell'interesse generale, stabilisse al tempo stesso adeguate forme di tutela delle libertà dei privati.

La rielaborazione dottrinarica del nuovo concetto di «Stato amministrativo» come risposta teorica alla complessa realtà dei rapporti stato-cittadino costituiva la trama intellettuale e il terreno scientifico per una risposta di «lunga durata» a un conflitto politico che tuttavia era già in corso e che affrontava in modo assai più convulso e niente affatto indolore il problema dal più concreto punto di vista della ridislocazione e ridefinizione dei poteri pubblici. La questione delle competenze e dei legami fra i vari organi istituzionali fu il vero «nodo» attorno a cui mosse il dibattito intellettuale della seconda metà degli anni Novanta. Al di là infatti dell'«idealismo costituzionale» dei giuristi, il problema «concreto» sembrava essere quello di eliminare la «paralisi» che aveva colpito le istituzioni politiche e definire per certo quale fosse «l'ufficio del governo e i limiti in cui il suo capo ed i ministri po[tevano] muoversi liberamente». In questo senso, una delle soluzioni prospettate – attorno a cui si concentrò l'attenzione e spesso la polemica di intellettuali e politici – era quella di reintegrare il sovrano dei poteri di controllo sull'esecutivo che, sebbene sanciti dallo Statuto, avevano finito per dissolversi di fronte alla «strapotenza della Camera elettiva».

Quella che si ripresentava negli ultimi anni del secolo era dunque l'annosa questione del parlamentarismo, la questione cioè delle funzioni e delle modalità d'azione del sistema parlamentare. Non era in discussione l'istituzione in sé («nessuno può prevedere i mali né le conseguenze che ne addiverrebbero se essa facesse naufragio»⁴⁶), quanto piuttosto le sue «degenerazioni» le cui origini per lo più venivano rintracciate nel peso esorbitante della politica che «tutto invade, tutto guasta, tutto peggiora»⁴⁷. Era significativo a questo proposito che la maggior parte di coloro che affrontarono il problema del «risanamento» istituzionale si sentiva obbligata a formulare oltre alle tradizionali invettive contro il degrado morale del personale politico più o meno esangui riflessioni sul tema dell'organizzazione dei partiti nel paese. Cattolici e socialisti forti delle loro articolazioni organizzative non ritenevano che il problema della crisi delle istituzioni potesse essere affrontato strumentalmente poiché prodotto di un «errore» di fondo. Per i primi questo era il risultato di uno scollamento tra classe dirigente e «paese reale» mentre per i socialisti ciò che mancava ai ceti dirigenti italiani era la «cognizione scientifica delle società umane». Tale limite trasformava di conseguenza la politica in «una specie di teologia mistica, col suo vangelo, i suoi padri

e di suoi dottori; questione di sentimento e di raziocinio, non di osservazione»⁴⁸.