



## **RAPPRESENTANZA E PARTITI POLITICI NEL PENSIERO DI VINCENZO GUELI \***

di Giulia Caravale\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Rappresentanza politica e rappresentatività degli organi di governo. – 3. Il periodo “transitorio”. – 4. Il contributo di Gueli al dibattito sulla partitocrazia

### **1. Introduzione**

**N**ell’aprile del 1963 Vincenzo Gueli, che dall’anno precedente era passato dalla cattedra di Diritto costituzionale a quella di Diritto amministrativo ed era anche incaricato di Diritto costituzionale comparato all’Università di Catania, presentò una relazione sul tema *Parlamento e partiti come problema attuale della democrazia*, presso l’Istituto Internazionale degli studi giuridici di Roma. La sua relazione suscitò vivo interesse e spinse l’Istituto ad organizzare un convegno (*Parlamento e Partiti come problema attuale della democrazia. Soluzioni costituzionali*) proprio partendo dalle riflessioni e dalle sollecitazioni contenute nell’intervento di Gueli.

I temi discussi nel Convegno appaiono emblematici del dibattito che in quegli anni coinvolgeva la dottrina italiana in merito alle riforme necessarie per porre un argine alla partitocrazia: ci si chiedeva, infatti, quale fosse il ruolo dei partiti politici “per il presente e il futuro della nostra vita democratica”, come potesse essere trovato un equilibrio tra il ruolo del parlamento - i cui membri rischiavano di risultare succubi dei partiti stessi - e lo strapotere dei partiti, che erano comunque necessari garanti di democrazia.

Nell’intervento di Vincenzo Gueli –su cui mi soffermerò in seguito -, si compendiano molte delle riflessioni che il giurista catanese aveva maturato nel corso del suo ricco

---

\* Contributo pubblicato previa accettazione del Comitato scientifico del Convegno “*Dallo Stato partito allo Stato dei partiti: e ora?*”, tenuto il giorno 29 novembre 2018 presso la Sala delle Lauree della Facoltà di Scienze politiche, sociologia e comunicazione dell’Università di Roma ‘La Sapienza’.

\* Professore associato di diritto costituzionale italiano e comparato – “Sapienza” Università di Roma

percorso di studi che lo aveva visto testimone del passaggio dallo stato autoritario a quello democratico e della prima lenta attuazione della Carta costituzionale.

Vincenzo Gueli era nato a Catania nel 1914 e, al pari di Zangara, era laureato sia in Giurisprudenza - nell'università di Roma nel 1935 - sia in Scienze politiche - nel 1938 a Pisa. Nell'ottobre 1937 aveva iniziato la carriera accademica con la nomina ad assistente incaricato presso l'Istituto di Diritto pubblico e legislazione sociale della Facoltà di Scienze politiche di Roma. Nel 1940 aveva conseguito la libera docenza in Istituzioni di Diritto pubblico e fino al 1950 - anno in cui vinse il concorso a cattedra e andò ad insegnare diritto costituzionale prima a Messina e dal 1953 a Catania - aveva ricoperto diversi incarichi presso le Facoltà di Scienze politiche e di Giurisprudenza di Roma. Il 1° giugno 1948 era divenuto funzionario della Camera dei Deputati.

A Catania Gueli, a partire dal 1955, divise la cattedra di Diritto costituzionale con Vincenzo Zangara che era stato riammesso all'insegnamento, realizzando per la prima volta in Italia uno sdoppiamento di cattedra tra due docenti<sup>1</sup>. Augusto Barbera ci ha ricordato che Gueli aveva accolto Zangara “a braccia aperte”<sup>2</sup>.

Anche se differente era stata la loro impostazione scientifica, la sintonia tra Zangara e Gueli emerge dalla comunanza di interessi di ricerca che, negli anni di formazione di Gueli, furono orientati prevalentemente verso alcuni dei temi cardine della dottrina della Costituzione<sup>3</sup>, quali la sovranità, la rappresentanza, l'ordinamento giuridico, il regime politico, le trasformazioni costituzionali italiane nella transizione, temi appartenenti quindi alle cosiddette “zone grigie” del diritto costituzionale in cui diritto e politica, Stato e realtà sociale si intersecano<sup>4</sup>.

L'attenzione di Gueli nei confronti del “lato materiale” delle Costituzioni esaminato - come ricordato da La Pergola nell'introduzione ai due volumi della “Raccolta di scritti” di Vincenzo Gueli pubblicata da Giuffrè nel 1976, - “con rigore scientifico, avversione al

<sup>1</sup> O. Chessa, *Gueli Vincenzo*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX secolo)*, Il Mulino, Bologna, 2013, 1083; G. Speciale, *Maestri catanesi del diritto tra fascismo e repubblica (1935-1950)*, in M. G. Cavina, *Giuristi al bivio. Le Facoltà di Giurisprudenza tra regime fascista ed età repubblicana*, Clueb, 2014.

<sup>2</sup> A. Barbera, *Vincenzo Zangara Vincenzo Gueli*, in *Nomos. Le attualità nel diritto* 2014, 55.

<sup>3</sup> M. Fioravanti, *Le dottrine dello Stato e della Costituzione*, in *Storia dello Stato italiano dall'unità a oggi*, a cura di R. Romanelli, Donzelli, 1995, 443; L. Ferrajoli, *La cultura giuridica nell'Italia del novecento*, Laterza, 1999; Per la biografia di Vincenzo Gueli sia consentito il rinvio a G. Caravale, *Gueli, Vincenzo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, Roma, Treccani, 60, 2003, 570 ss.

<sup>4</sup> P. Grossi, *Scienza giuridica italiana, Un profilo storico 1860-1950*; Giuffrè, 2000, 219; M. Galizia, *Scienza giuridica e diritto costituzionale*, Milano 1954, 106, 123, 125; M. Galizia, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale in Archivio giuridico Filippo Serafini*, 1963; F. Lanchester, *Momenti e figure nel diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Milano 1994, 399; F. Lanchester, *La dottrina costituzionalistica italiana tra il 1948 e il 1954*, in *Quaderni Fiorentini* 1999, 757 s., 767 ss., 781; M. Fioravanti, *La scienza del diritto pubblico. Dottrina dello Stato e della Costituzione tra otto e novecento*, Firenze 2001, 712; F. Lanchester, *I costituzionalisti italiani tra Stato nazionale e Unione europea*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, 1099; P. Ridola, *Gli studi di diritto costituzionale*, *ibid.*, 1267.

logicismo formalista, attenzione alla storia costituzionale e al diritto comparato” fa rientrare Gueli nell’alveo di quei giuristi che integrarono il metodo giuridico di stampo liberale con quello storico - politico, mostrando particolare attenzione verso la realtà sociale, e sensibilità nei confronti del dato comparatistico.

## 2. Rappresentanza politica e rappresentatività degli organi di governo

Questa impostazione metodologica si coglie in particolare nella riflessione di Gueli sul tema della rappresentanza e del partito politico iniziata con il saggio del 1942 *Il concetto giuridico della rappresentanza politica e la “rappresentatività” degli organi di governo*, pubblicato sulla *Rivista italiana per le scienze giuridiche*. Tale lavoro si colloca all’interno del dibattito in tema di rappresentanza che, come noto, coinvolgeva la dottrina giuspubblicistica degli anni ‘30, la quale si era trovata di fronte al superamento del rapporto tra individui e Stato che aveva caratterizzato l’età liberale e che intendeva interpretare quindi le nuove forme che lo stesso rapporto aveva assunto all’interno degli Stati autoritari. Un dibattito che, peraltro, si riallacciava alla riflessione iniziata, in Italia ed in Europa, già nella seconda metà del XIX secolo quando la dottrina più attenta - consapevole delle difficoltà che i sistemi politici incontravano nell’adeguarsi al processo di democratizzazione - rifletteva sulle conseguenze che l’estensione del suffragio, la trasformazione della struttura sociale dello Stato, la formazione dei primi partiti di massa, avevano sia sulle istituzioni parlamentari, sia sul concetto stesso di sovranità in tutte le sue accezioni (parlamentare, nazionale, statale o popolare<sup>5</sup>). Una riflessione, che in Italia era stata decisamente condizionata dall’implosione della democrazia iniziata a partire dal 1922.

Anche se, secondo Paladin “la maggioranza dei giuristi italiani” degli anni ’30, pur continuando a discorrere di rappresentanza”, non si mostrava “consapevole dei termini reali del problema”<sup>6</sup> e appariva spesso disorientata di fronte all’interrogativo di come si potesse giustificare la rappresentatività degli organi in un regime autoritario dove era assente il momento elettivo, appare condivisibile l’idea per cui il dibattito sviluppatosi all’epoca riuscì ad analizzare, anche in modo più efficace di quanto non fosse avvenuto in età liberale, il problema teorico delle “condizioni minime, indispensabili per l’esistenza del principio rappresentativo” e quello della conciliabilità della rappresentanza con lo Stato totalitario<sup>7</sup>. I termini e le conclusioni di tale dibattito appaiono importanti anche perché

<sup>5</sup> M. Fioravanti, *Giuristi e dottrine del partito politico: gli anni trenta e quaranta*, in *Le idee costituzionali della resistenza. Atti del convegno di studi di Roma, 19, 20 e 21 ottobre a cura di C. Franceschini, S. Guerrieri, G. Marina*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l’informazione e l’editoria, Roma, 1997.

<sup>6</sup> L. Paladin, *Il problema della rappresentanza nello stato fascista*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, II, Padova, 851.

<sup>7</sup> L. Paladin, *Il problema ...*, cit., 874.

costituirono le basi teoriche per la ricostruzione dello Stato democratico successiva alla guerra.

La dialettica liberale che vedeva lo Stato rapportarsi all'individuo portatore dei propri interessi particolari aveva lasciato spazio, nella concezione dello Stato corporativo, ad un rapporto identitario tra Stato e nazione dove l'individuo era assorbito nello Stato che esprimeva lo spirito e gli obiettivi della nazione. Lo Stato era considerato un ente collettivo, composto dalla "organizzata universalità dei cittadini" con il quale il popolo si poneva in perfetta identità"<sup>8</sup>.

Bisogna precisare allora che nell'ambito del dibattito sviluppatosi a partire dagli anni '30 sul rapporto tra nazione e Stato si delinearono alcune diverse interpretazioni. Alcuni considerarono la rappresentanza politica come un concetto del tutto estraneo al regime fascista a motivo dell'organica unità tra governanti e governati. Mancava infatti il fondamento del rapporto rappresentativo, quello dell'alterità concettuale e strutturale dei due elementi popolo e nazione che erano letti come due aspetti della stessa entità<sup>9</sup>.

Altri costituzionalisti, invece, si sforzarono di ritrovare una conciliabilità tra principio rappresentativo e regime. Tra questi alcuni continuarono, nonostante la legge del 1925 sulle attribuzioni e le prerogative del Capo del governo e la successiva istituzione della Camera dei Fasci e delle corporazioni, a collegare il contenuto giuridico della rappresentanza politica a quanto affermato nel testo dell'art. 2 dello Statuto, relativo al governo monarchico rappresentativo. In tale ottica, allora, ritenevano che tra Capo del governo e popolo si instaurasse un rapporto di rappresentanza e che al re, attraverso l'esercizio del potere di nomina e rimozione del Capo del governo, spettasse il compito di mantenere vivo il rapporto fiduciario tra questi.

Altri poi preferivano distinguere il concetto giuridico di rappresentanza da quello politico di rappresentatività. E mentre il primo prevedeva un rapporto dialettico tra rappresentante e rappresentato, il secondo, invece, concepiva il popolo come oggetto di una rappresentazione e non come soggetto in grado di esprimere consenso o partecipazione<sup>10</sup>.

Una delle tesi prevalenti era poi quella della rappresentanza integrale nel governo di tutte le forze politiche, una rappresentanza che si realizzava attraverso organi intermedi che si ponevano tra il Capo del governo, Duce del fascismo e il popolo (quali il PNF, il

<sup>8</sup> L. Paladin, *Il problema...* cit., 865.

<sup>9</sup> E. Crosa, *Rappresentanza*, in *Dizionario di politica a cura del Partito Nazionale Fascista*, Roma 1940, Antologia a cura di Marco Piraino e Stefano Fiorito, 2014, 514.

<sup>10</sup> L. Paladin, *Il problema...* cit., 882.

Gran Consiglio del fascismo, le corporazioni, i sindacati, il parlamento) organi di integrazione che erano posti tra di loro in rapporto gerarchico. La rappresentanza politica veniva in tal modo del tutto svincolata dal momento elettorale. Una caratteristica evidenziata anche da Vincenzo Zangara<sup>11</sup> il quale si riallacciava alla teoria istituzionale della rappresentanza di Esposito e affermava che il popolo partecipava “alla vita dello stato attraverso una serie di rapporti rappresentativi, che danno modo agli individui che compongono il Popolo di proiettare la loro personalità sul terreno statale attraverso il Partito unico e attraverso le associazioni sindacali nelle quali si organizza”<sup>12</sup>. Il partito nazionale fascista era allora strumento primario dell’integrazione sociale dello Stato e di rappresentanza della società che “sotto la guida del Duce del fascismo” – sono sempre le parole di Zangara - esprimeva “concretamente l’indirizzo generale politico che i componenti della Camera devono seguire nella loro funzione rappresentativa”<sup>13</sup>. A suo parere la rappresentanza politica non si risolveva nell’immedesimazione dei governanti con i governati, ma in un rapporto dialettico tra comunità e Stato che si realizzava attraverso la rappresentazione nel PNF del popolo “concepito come unità risultante da una pluralità armonizzata in virtù del principio corporativo statale sostenuto dal partito”<sup>14</sup>. Il partito portava avanti l’indirizzo politico di governo, consentiva la partecipazione del popolo alla vita dello Stato, era una “istituzione rappresentativa, sempre pronto a portare allo Stato, mediante i suoi organi le tendenze del popolo”<sup>15</sup>, “motore del sistema” e, “in modo diretto e indiretto”, controllore delle istituzioni”<sup>16</sup>

Il rifiuto dell’idea di una gerarchia di organi costituzionali rappresentativi era invece esplicitamente espresso da Vincenzo Gueli che aderiva alla teoria etico-organica della società e dello Stato affermatasi nella dottrina del fascismo la quale concepiva lo Stato come personificazione del popolo, come un corpo in cui tutti gli elementi erano fusi e legati e evidenziava come tra lo Stato e i cittadini non vi fosse un rapporto antitetico, ma di “perfetta e fusa unità”, dato che la nazione era tutta nello Stato, viveva come organismo unitario attraverso i governanti, si realizzava integralmente nello Stato<sup>17</sup>. Una identificazione che comportava l’obbligo degli “individui organi del potere pubblico di esercitare quest’ultimo nell’interesse della comunità”<sup>18</sup>.

<sup>11</sup> V. Zangara, *La rappresentanza istituzionale* Bologna 1939, 153.

<sup>12</sup> V. Zangara, *La rappresentanza ...*, cit., 168

<sup>13</sup> V. Zangara, *La rappresentanza ...*, cit., 163

<sup>14</sup> V. Zangara, *Il partito e lo Stato*, Catania 1935, 130

<sup>15</sup> M. Galizia, *Autorità autonomie e “democrazia di masse” nell’evoluzione del pensiero di Vincenzo Zangara*, in *Quaderni costituzionali* 1988, 109 (117).

<sup>16</sup> F. Lanchester, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano 2006, 107.

<sup>17</sup> V. Gueli, *Il concetto giuridico della rappresentanza politica e la “rappresentatività” degli organi di governo*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche* 1942, 149.

<sup>18</sup> V. Gueli, *Il concetto ...*, cit., 151.

Gueli riteneva che i due elementi costitutivi della rappresentanza politica fossero un fatto reale – vale a dire il rapporto che collega il rappresentante alla nazione - su cui “si fonda il diritto per presumere l’idoneità del rappresentante a sostituirsi al rappresentato” e il suo effetto giuridico. Tale fatto reale si ritrovava nel rapporto che collega l’individuo membro di un organo costituzionale ad una istituzione sociale, cioè alla nazione stessa. Nel concetto giuridico di rappresentanza politica era quindi tradotto l’elemento reale e sostanziale di quest’ultima<sup>19</sup>.

Anche Gueli – sulla scia di Esposito e Zangara - definiva “istituzionale” il rapporto di rappresentanza che si esprimeva nel fatto che tutti gli organi statali erano ugualmente rappresentativi della nazione a prescindere dalla loro elettività. Mentre però nel periodo liberale il principio istituzionale riguardava il re e il Senato i cui titolari erano da considerare rappresentativi perché esponenti della nazione nella sua interezza e nella sua continuità storica, in epoca fascista il principio istituzionale si estendeva al PNF, i cui membri rappresentavano la nazione e svolgevano “importantissime, vitali funzioni costituzionali” garantendo che “gli organi dello stato osservino l’obbligo giuridico di agire in nome e nell’interesse” della collettività nazionale<sup>20</sup>.

Gueli evidenziava come il carattere istituzionale del rapporto di rappresentanza del Capo del governo e del Gran Consiglio del Fascismo, organi al contempo dello Stato e del PNF, si doveva al fatto che essi erano composti da individui che “desumono il titolo della loro investitura all’esercizio di funzioni costituzionali dalla loro posizione di organi di una fondamentale istituzione di carattere politico. Pertanto il rapporto istituzionale era di tale natura che tra lo Stato e il PNF sussisteva “un’intima unione che si dice appunto istituzionale”<sup>21</sup>. Il partito quindi era l’elemento che incanalava la rappresentanza, era organo di fusione tra popolo e Stato. In sostanza Gueli affermava che l’appartenenza al partito era titolo per far parte degli organi costituzionali: il Duce in quanto vertice del partito nazionale fascista aveva titolo a ricoprire la carica di Capo del governo, il Gran Consiglio da organo di partito era diventato organo costituzionale, i membri della nuova Camera avevano titolo per farne parte in quanto partecipi dell’organizzazione del PNF.

Si deve comunque ricordare che nel corso degli anni ‘30 accanto a queste correnti di integrazione tra società e regime apparve anche un indirizzo che recuperò l’individualità del cittadino di fronte allo Stato e propose un ruolo dello Stato come mediatore di interessi sociali contrapposti<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> V. Gueli, *Il concetto giuridico ...*, cit., 157.

<sup>20</sup> V. Gueli, *Il concetto giuridico ...*, cit..

<sup>21</sup> V. Gueli, *Il concetto giuridico ...*, cit., 154.

<sup>22</sup> B. Brugi, *I così detti limiti dei diritti subbiettivi e lo Stato*, in *La Stato. Rivista di scienze politiche, giuridiche ed economiche* 1931, 703.

### 3. Il periodo “transitorio”

Come abbiamo detto, il dibattito sviluppatosi negli anni ‘30 sulla rappresentanza e sul ruolo del partito ha avuto il merito – una volta depurato dai condizionamenti ideologici del totalitarismo - di portare all’attenzione del giurista la profonda trasformazione che la rappresentanza aveva subito con l’affermarsi dei partiti di massa e quindi l’idea che il partito rivestiva un ruolo decisivo di collegamento e mediazione tra Stato e società. Un’idea che si applica non solo allo Stato partito del regime fascista, ma anche alla nuova realtà democratica dello Stato dei partiti. In proposito Mario Galizia ha evidenziato come, a partire dal 1937-38, si fosse sviluppato un “profondo rivolgimento nell’orientamento metodologico del diritto costituzionale italiano, con una nuova attenzione all’effettività della costituzione”. Tale nuova impostazione metodologica, pur con le sue ombre e le sue contraddizioni, può essere considerata “storicamente fondamentale per la ricchezza delle sue intuizioni”<sup>23</sup>. È d’obbligo in questo caso il riferimento a Mortati. Tuttavia, come noto, i Costituenti non si spinsero a riconoscere ai partiti una funzione istituzionale di governo basata sul principio di maggioranza, né introdussero regole per disciplinare la democrazia interna o per sottoporre a sindacato i loro fini<sup>24</sup>.

Solo un cenno, a proposito di Costituente, alla partecipazione di Vincenzo Guelli alla Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, incaricata dal Ministro per la Costituente Pietro Nenni di “predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione” che avrebbe dovuto delineare “l’aspetto politico dello Stato e le linee direttive della sua azione economica e sociale”. Nel processo costituente furono coinvolti tecnici e giuristi che non appartenevano soltanto alla vecchia generazione, in diverso modo coinvolta nel periodo fascista, ma che, meno legati al periodo politico precedente, si andavano affermando in quegli anni come convinti portatori dei principi di libertà e di democrazia<sup>25</sup>. Egli fu coinvolto anche in un’altra iniziativa del Ministero per la Costituente quella di diffondere la conoscenza dei temi e dei problemi dell’organizzazione democratica dello Stato attraverso il confronto con le Costituzioni degli altri Paesi<sup>26</sup>. Un compito che si espresse, tra l’altro, nella raccolta di studi relativi ai testi e ai documenti costituzionali e che condusse alla pubblicazione, sotto la guida di G. Perticone, dei volumi sulle

<sup>23</sup> M. Galizia, *Autorità, Autonomie...*, cit., 138 s.

<sup>24</sup> M. Fioravanti, *Giuristi e dottrine...*, cit., 199

<sup>25</sup> *I precedenti storici della Costituzione. Studi e lavori preparatori*, Milano Giuffrè, 1958, 32; G. D’Alessio (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana*, Il Mulino, Bologna, 1979, 27; L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, 19 ss.; P. Caretti, *Forme di governo e diritti di libertà nel periodo costituzionale provvisorio*, in E. Cheli (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea costituente*, Il Mulino, Bologna, 1979, 31.

<sup>26</sup> *I precedenti storici ...*, cit., 39; P. Pombeni, *La Costituente. Un problema storico politico*, Il Mulino, Bologna, 1995, 79.

Costituzioni, le leggi costituzionali e le leggi elettorali dei principali Paesi, accompagnate da brevi studi e commenti. In tale ambito Vincenzo Gueli pubblicò due lavori sulla Costituzione elvetica e sulla legge elettorale elvetica<sup>27</sup>.

La rilevanza di tale iniziativa divulgativa delle realtà istituzionali e costituzionali straniere si comprende a pieno se si tiene conto che, anche a motivo della difficoltà di circolazione delle opere dottrinali straniere, i giuristi dell'epoca erano poco avvezzi allo studio dei sistemi degli altri Paesi, al di fuori di alcune circoscritte esperienze.

Il coinvolgimento della generazione di costituzionalisti a cui appartiene Gueli non si limitò al solo momento costituente, ma fu determinante anche perché – come ricorda Francesco Soddu - fece da “stimolo all'applicazione della Costituzione ‘congelata’ e di commento al suo progressivo ‘scongelo’ attraverso il completamento degli organi previsti dalla carta”<sup>28</sup>. Gueli partecipò, infatti, insieme agli altri giuristi italiani a quella che è stata definita una “riflessione corale” su temi quali il regime politico e le forze politiche che si pongono a fondamento dell'ordinamento costituzionale”<sup>29</sup>, pubblicando numerosi saggi sulle trasformazioni costituzionali italiane dalla caduta del regime fascista all'istituzione di un assetto costituzionale provvisorio, fino alla prima attuazione della nuova Costituzione, scritti che peraltro egli raccolse nel 1950, con la collaborazione di Leopoldo Elia, che con lui si era laureato nel 1947, nel volume *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio*. Un titolo che evidenziava da un canto il carattere provvisorio delle istituzioni e delle norme costituzionali e dall'altro il perdurare della fase di transizione italiana anche a causa della contrapposizione tra le forze politiche che avevano contribuito alla formazione della Costituzione.

Appare interessante sottolineare anche che nel 1949 Gueli dette alle stampe una nuova edizione del volume *Il regime politico* – riproponendo in forma invariata la costruzione teorica esposta nell'edizione originaria (*Il regime politico nello Stato fascista*) frutto della rielaborazione della sua tesi di laurea in Giurisprudenza e pubblicata nel 1939, depurata dei riferimenti all'ordinamento fascista. Egli considerava il regime politico, al pari della Costituzione materiale di Mortati, come la realizzazione di una concezione politica fondamentale nelle istituzioni giuridiche costituzionali di uno Stato, che caratterizzava l'identità dell'ordinamento giuridico, la cui essenza era da rinvenirsi nel “principio costituzionale fondamentale”, punto di incontro tra diritto e politica. Gueli affermava che il regime politico era “la realizzazione del principio politico che informa il rapporto

<sup>27</sup> G. Zagrebelsky, *La Commissione Forti e i suoi giuristi*, in *Il Parlamento italiano 1861-1988*, XIII, 1943-1945. *Dalla resistenza alla democrazia. Da Badoglio a De Gasperi*, Nuova Cei, 1989, 158.

<sup>28</sup> F. Soddu, *Gli studiosi di diritto costituzionale*, in *Rivista Trimestrale di Diritto pubblico* 2001, 1133 (1141).

<sup>29</sup> F. Lanchester, *Pensare lo Stato. I giuristi nell'Italia unitaria*, Laterza, 2004, 158.

fondamentale di una organizzazione statale, nel principio giuridico costituzionale di essa e, tendenzialmente, in tutto il suo ordinamento giuridico”<sup>30</sup>. Il regime influiva sul rapporto tra governanti e governati e, dunque sulla forma di Stato di un Paese, dato che influenzava direttamente i principi fondamentali, le norme e le istituzioni politiche di questo.

#### 4. Il contributo di Gueli al dibattito sulla partitocrazia

La fedeltà di Gueli all’impostazione metodologica maturata negli anni precedenti si può cogliere anche successivamente nella sua lettura del ruolo dei partiti in un ordinamento come quello repubblicano-costituzionale nettamente diverso da quello autoritario del regime. Di conseguenza nettamente diverso da quello degli anni ‘30 era anche il dibattito che in dottrina si era sviluppato tra la fine degli anni ‘50 e l’inizio degli anni ‘60 in merito al tema dei partiti politici e della rappresentanza.

Il problema avvertito in quel periodo, come avevo accennato prima, era quello dell’affermazione della partitocrazia come elemento caratterizzante la Costituzione materiale, problema che imponeva una nuova riflessione sul significato della rappresentanza e sul ruolo degli stessi partiti in ordine al funzionamento del governo parlamentare. Il giudizio prevalente tra coloro che intervenivano nel dibattito era quello di una condanna decisa della partitocrazia e delle disfunzioni dalla stessa introdotte sul funzionamento del sistema istituzionale; le proposte avanzate in merito erano a favore di una regolamentazione legislativa inter e infra partitica, una maggior distinzione del partito dalle altre associazioni, un controllo delle spese elettorali e della gestione finanziaria, un riconoscimento delle funzioni costituzionali dei partiti anche sull’esempio dei modelli bipartitici anglosassoni<sup>31</sup>.

Come ho detto all’inizio, Vincenzo Gueli prese posizione in tale dibattito con l’intervento del 1963, il quale si apriva con una considerazione che racchiude la sostanza del suo pensiero: la crisi della democrazia parlamentare in Italia si legava al fatto che il binomio “parlamento e partiti” era in realtà una “alternativa dilemmatica” parlamento o partiti, democrazia parlamentare o stato di partiti. Due fattori apparentemente antitetici che non riuscivano a convivere. Gueli attribuiva la crisi della democrazia da un lato alla decadenza del parlamento, incapace di dar vita e mantenere in carica in modo stabile un esecutivo in grado di portare avanti un indirizzo politico coerente, di produrre una

<sup>30</sup> V. Gueli, *Il regime politico*, Roma, 1949, 32.

<sup>31</sup> P. Ridola, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1982, 79.

efficiente attività legislativa, di esprimere una classe politica di livello e una costruttiva opposizione.

Il giurista catanese rilevava la tendenza oligarchica, o addirittura monocratica, presente nella struttura dei partiti e la loro ingerenza in ogni settore della vita e dell'amministrazione pubblica, ingerenza che condizionava e alterava il funzionamento del governo e del parlamento, i rapporti tra gli organi dello Stato, quelli tra parlamento e corpo elettorale, insomma condizionava in modo decisivo il rapporto di rappresentanza. I partiti erano diventati arbitri della volontà delle Camere, che si limitavano a registrare le decisioni prese altrove.

Gueli stigmatizzava i giuristi che ignoravano i partiti come oggetto di studio del diritto costituzionale o li consideravano estranei al sistema costituzionale propriamente detto – perché fenomeno esclusivamente politico –, ma non condivideva neanche le proposte avanzate nel dibattito in merito ad una regolazione dell'attività dei partiti e del controllo delle loro spese. Tali proposte erano, infatti, considerate da Gueli inutili non solo perché facilmente eludibili, ma anche perché “la essenziale posizione e funzione dei partiti politici” richiedeva “autonomia piena di decisione, scioltezza di movimenti, prontezza ed efficacia di azione unitaria, e fors'anche un certo grado di necessaria segretezza, per non dir proprio svincolatezza dall'impaccio di formalistici impedimenti”<sup>32</sup>.

Gueli affermava che era necessario prendere atto dell'epocale cambiamento avvenuto nell'ambito della *Cerchia politicamente attiva* -che nel processo di integrazione politica rappresentava lo strato sociale intermedio tra le istituzioni di governo e la comunità e che era costituita dagli aderenti ai partiti, dai gruppi dirigenti e dagli eletti. Tale cerchia aveva la “funzione di fornire quella formula politica intorno a cui si costituisce effettivamente la comunità statale” cioè si realizzava la Costituzione in senso materiale o il regime politico. Le Camere non erano più composte da collegi di individui rappresentanti la vecchia cerchia politicamente attiva, ma da un gruppo di istituzioni organizzate, vale a dire gli apparati di partito, i quali assolvevano la reale funzione rappresentativa<sup>33</sup>.

Di conseguenza lo Stato apparato non era più soltanto composto dagli organi previsti dalla Costituzione, dato che di esso erano entrati a far parte anche gli apparati dei partiti e i gruppi di interesse politicamente attivi. In sostanza Gueli riteneva che l'apparato statale non era “più il detentore unico, monopolistico della funzione governativa della società”, perché la società era molto più complessa e “accanto alla funzione governativa

<sup>32</sup> V. Gueli, *Parlamento e partiti come problema attuale della democrazia*. in *Parlamento e partiti come problema attuale della democrazia. Soluzioni costituzionali. Convegno di studio, Roma Aprile, Luglio 1963*, Giuffrè, Milano, 1964, 48.

<sup>33</sup> V. Gueli, *Parlamento ...*, cit., 80.

svolta dall'apparato statale", si era sviluppato, "nella realtà ... un potere di altri centri, di altre istituzioni costituite dalla società"<sup>34</sup>. Compito del costituzionalista era allora quello di individuare i criteri per la disciplina dei nuovi rapporti che si erano venuti a stabilire in via di fatto alla luce delle principali leggi della scienza della Costituzione

La prima di tale leggi era che "il potere arresta il potere" da cui conseguiva la regola tecnica della libera ed eguale competizione tra i partiti. In mancanza di una disciplina, all'interno della Costituzione formale, della corretta e reale struttura istituzionale della classe politica la regolazione dei partiti politici doveva "soprattutto garantire la loro libertà ed eguaglianza nell'assolvimento della loro funzione di elaborazione dell'indirizzo politico". Egli quindi suggeriva una riforma del parlamento che accentuasse la sua funzione tecnico legislativa, che non riusciva ad essere assolta dal partito, e suggeriva di affiancare il personale politico con personale tecnico: non già come rappresentanza delle categorie professionali, ma come composizione di un organo tecnico che potesse affiancare il legislativo. Inoltre proponeva il rafforzamento dell'autorità del Capo dello Stato nel controllo sui partiti.

Gueli indicava, poi, come seconda legge fondamentale della scienza costituzionale il principio di fedeltà di tutte le istituzioni della comunità politica ad un medesimo principio costituzionale. Ne derivava che tutte le istituzioni, compresi i partiti, non dovevano essere costituiti "per fini o secondo metodi strutturali" che fossero in contrasto col principio costituzionale"<sup>35</sup>. Egli quindi guardava con favore alle esperienze dei Paesi che avevano introdotto un controllo di legittimità costituzionale sotto il duplice aspetto della conformità ai fini della comunità e del rispetto dei diritti fondamentali degli appartenenti alla comunità e nei rapporti con lo Stato. Gueli reputava indesiderabile un regime pubblicistico speciale per i rapporti tra partiti e cittadini e non auspicava quindi l'introduzione di regole che prevedessero un controllo preventivo sui partiti, ma suggeriva - tenendo in considerazione la nuova realtà del sistema rappresentativo nella quale i partiti avevano preso il posto dei singoli parlamentari - l'estensione anche ai partiti, per analogia, della disciplina prevista in materia di incompatibilità e ineleggibilità dei singoli rappresentanti, in particolare nel caso di evidenti contrasti con il principio costituzionale.

Infine Gueli si interrogava sulla compatibilità dell'art. 67 sul divieto del mandato imperativo con la situazione reale dello Stato dei partiti presente in Italia. A suo modo di vedere il divieto di mandato imperativo non riguardava il singolo deputato, bensì il rapporto tra il partito politico e la collettività nazionale. Il vincolo del rappresentante alle deliberazioni del partito non era, dunque, a suo parere, in contraddizione con il suo ruolo

<sup>34</sup> V. Gueli, *Parlamento ...*, cit., 114.

<sup>35</sup> V. Gueli, *Parlamento ...*, cit., 82.

di rappresentante della nazione intera, perché riteneva che il vero rapporto di rappresentanza non si instaurasse tra la nazione e il singolo, ma tra la nazione e partito. Secondo Gueli il rappresentante “per assolvere al mandato, dovrà sempre proporsi di soddisfare i bisogni e gli interessi della nazione..., ma dovrà farlo attraverso il partito, cioè attraverso la interpretazione che di quelle correnti di opinione, di cui vuole essere rappresentante, viene fatta nelle assise di partito”<sup>36</sup>. Gueli confermava, quindi, anche negli anni ‘60, l’idea che il rapporto tra la nazione e gli organi costituzionali si esprimeva attraverso l’istituzione partito. Idee che trovarono scarsa condivisione nella dottrina di quegli anni, ma che sembrano riecheggiare in alcune posizioni politiche dei nostri giorni.

La riflessione sul ruolo dei partiti e sulla loro incidenza nel funzionamento concreto della forma di governo che coinvolse la dottrina tra la fine degli anni ‘50 e gli anni ‘60 ha portato, come noto, ad avanzare proposte di riforma destinate a “regolare gli sregolati” o a modificare la rappresentanza politica. L’esplosione della crisi di regime dei primi anni ‘90 e la crisi di rigetto nei confronti dei partiti tradizionali ha, senz’altro, reso la realtà odierna profondamente differente da quella degli anni ‘60 in cui Gueli si muoveva.

Della sua riflessione, comunque, resta tuttora valida, al di là dei contenuti, l’impostazione metodologica adottata: quella di vivificare le norme costituzionali con la realtà politico sociale cui si riferiscono e di intendere questa realtà inserendola negli schemi formali di queste norme.

---

<sup>36</sup> V. Gueli, *Parlamento ...*, cit., 111.