

LEZIONI

LA TEORIA DELLE FORME DI GOVERNO

di Mario DOGLIANI (*)

1. Questa lezione è dedicata alla teoria delle forme di governo. Non dunque ad illustrare le diverse forme di governo, ma a ricostruire le tecniche e i fini attraverso le quali e in vista dei quali la tipizzazione delle forme di governo è stata elaborata nella storia del pensiero politico e giuridico. Le forme di governo sono dei modelli, dei tipi, degli schemi astratti che non valgono ciascuno per sé, individualmente considerato, ma solo entro un quadro, una sequenza che li pone reciprocamente a confronto, ed in questo attribuisce loro significato. La tipizzazione delle forme di governo è dunque una tipizzazione contestuale di più forme di governo ordinate da un criterio di confronto. In questo senso ogni tipizzazione è una teoria. L'elemento teorico sta nella causa del confronto.

L'espressione «teoria delle forme di governo» è però utilizzabile anche in un altro significato: per indicare l'insieme dei problemi «teorici» relativi al metodo di formazione e di utilizzo delle diverse tipizzazioni. In questo senso nel corso di questa lezione cercherò di definire come sia nata, come si sia sviluppata e come oggi possa essere utilizzata l'elaborazione di questa serie di modelli.

2. Vorrei iniziare cercando di chiarire in che cosa consista ognuno di questi modelli, tipi o schemi, che compongono, uniti in sequenza, la teoria delle forme di governo. Questa prima parte della lezione è dunque dedicata a cercare di chiarire che cosa sia, in che cosa consista, ogni modello individualmente preso.

Queste prime considerazioni riguarderanno tanto la teoria delle forme di governo che quella delle forme di stato, dal momento che i problemi metodologici che in relazione ad esse si pongono sono esattamente gli stessi.

(*) Docente di Diritto costituzionale nell'Università di Torino.

Se leggiamo l'introduzione di Bobbio al suo corso sulla *Teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*, troviamo questa risposta. Dice Bobbio:

Considerando la società politica come la forma più intensa e vincolante di organizzazione della vita collettiva, la prima constatazione che qualsiasi osservatore della vita sociale è indotto a fare, è che vi sono vari modi, secondo i luoghi ed i tempi, di dar forma a questa organizzazione. La domanda cui risponde la tematica delle forme di governo è la seguente: quali e quanti sono questi modi?

E prosegue:

... una trattazione delle forme di governo si risolve in una tipologia o in una classificazione dei vari tipi di costituzione tipologica, che di fatto, cioè nell'esperienza storica, e più precisamente nella esperienza storica conosciuta ed analizzata dall'autore, si presenta nello sguardo dell'osservatore. Lo scrittore politico in questo caso si comporta come un botanico che dopo aver osservato e attentamente studiato un certo numero di piante le divide secondo le differenze o le unisce secondo le affinità ed alla fine giunge a classificarle in un certo ordine. Le prime grandi classificazioni delle forme di governo, come sono quelle di Platone e di Aristotele, sono di questo tipo: sono cioè tratte dai dati ricavati dall'osservazione storica, e rispecchiano la varietà dei modi con cui si erano venute organizzando le città greche dall'età omerica in poi.

Questa risposta, secondo cui le forme di governo sono l'esito di una classificazione operata applicando un metodo ispirato a quello delle scienze naturali, è anche la risposta che troviamo usata dai giuristi. Se leggiamo il corso su *Le forme di governo* di Mortati, vediamo che questo autore, dopo aver premesso che

... il problema della forma di governo» e quello della «forma di stato» rappresentano i due aspetti di un unico fondamentale problema che attiene al modo di essere del rapporto fra Stato-autorità e Stato-società

precisa:

... le forme di stato... si ricostruiscono partendo dai dati offerti dagli ordinamenti concretamente esistenti e basandosi sugli elementi comuni o analoghi che essi — pur nella varietà delle situazioni e nella particolarità delle realizzazioni — presentano: in tal modo è possi-

bile risalire a determinate figure tipiche alla luce delle quali deve, in sede scientifica, essere analizzato il singolo concreto ordinamento. Analogamente condizionate alle concrete realizzazioni sono le forme di governo.

Anche nelle parole di un giurista, come Mortati, l'elaborazione delle forme di governo e forme di stato è condotta secondo quel metodo generalizzante proprio delle scienze naturali che Bobbio considera come tipico del procedere del pensiero politico, in questi casi. Più avanti Mortati, a proposito delle forme di governo (non più di quelle di stato), introduce il concetto di «classificazione». Nel brano precedente la parola «classificazione» non compariva: si parlava di «categorie». Qui invece Mortati identifica la «teoria» delle forme di governo con la «classificazione» delle forme di governo.

Affrontando nel merito il problema delle forme di governo conviene prima di tutto accennare alle varie classificazioni che di esse è possibile dare. Anche per le forme di governo, come si è visto avvenire per le forme di stato, esiste l'esigenza di un criterio in base al quale procedere alla loro classificazione.

Ogni forma di governo è dunque, più precisamente, una «classe» di fenomeni empirici. Si potrebbe anche dire: ogni forma di governo è una definizione di fenomeni empirici, cioè di una serie di fenomeni empirici considerati simili dall'osservatore (dal giurista scienziato), che sceglie il criterio in base al quale giudicare di quelle somiglianze.

Identificato il concetto di teoria delle forme di governo con il concetto di classificazione delle forme di governo sulla base di somiglianze teoricamente accertate alla luce di un criterio scelto dall'osservatore, possiamo porre un primo problema: questa definizione in che rapporto sta con i fenomeni a cui si riferisce? L'alternativa possibile è quella di considerare queste definizioni come delle definizioni reali o come delle definizioni nominali. Nel primo caso la definizione pretenderà di cogliere l'essenza dei fenomeni a cui si riferisce. Nel secondo caso pretenderà soltanto di essere un'enunciazione che individua un'area identificabile di fenomeni omogenei: l'area dei fenomeni che attraverso essa vengono indicati/designati. Sono due pretese diverse: una è una pretesa di verità oggettiva; l'altra è una pretesa di chiarezza: quella di indicare

gli elementi omogenei di una serie di fenomeni designati con uno stesso termine.

Se leggiamo le *Istituzioni di diritto pubblico* di Mortati troviamo una affermazione molto interessante. Mortati prima ripete i suoi orientamenti metodologici:

Muovendo dall'osservazione delle figure assunte dagli ordinamenti statali positivi appartenenti ad una stessa fase di civiltà, si rende possibile procedere ad operazioni di comparazione allo scopo di rilevare gli aspetti del modo di essere e di funzionare di ciascuno che appaiono somiglianti con quelli degli altri, per giungere, sulla base di tale procedimento di astrazione dei caratteri analoghi riscontrati, a classificazioni di gruppi o di categorie, fornite di una validità non già logica ma solo empirica, utilizzabili come sono per la migliore conoscenza dei singoli ordinamenti statali. Questa può essere raggiunta in virtù di siffatto inquadramento in schemi che vogliono essere rappresentativi del nucleo essenziale di valori e di interessi cui si informano le strutture organizzative le quali risultano comuni agli ordinamenti di un certo periodo storico che abbiano raggiunto un analogo grado di maturazione politica. La teoria delle «forme» o dei «tipi di stato» è appunto quella che procede alle classificazioni nel senso ora detto, enucleate dai caratteri tipici di gruppi di stati.

Ma poi precisa:

Occorre anzitutto chiarire che la parola «forma» è qui adoperata per indicare l'insieme di quegli fra gli attributi esteriori di un ente, i quali siano in stretta e necessaria correlazione con la sua struttura interna, o, in altri termini, la sintesi di quei principi costitutivi essenziali dell'ente che si manifestano esteriormente e gli danno un'impronta caratteristica: la forma cioè che ne esprime l'essenza (quae dat esse rei).

Risulta chiaro che Mortati — come la gran parte dei giuristi — pensa che i concetti giuridici (per lo meno quelli in cui consistono le forme di governo) siano definizioni reali (fondate su una posizione filosofica di tipo tomista), cioè definizioni che colgono l'essenza dei fenomeni cui si riferiscono. Questa posizione essenzialistica non è però, curiosamente, ribadita da Mortati quando tratta delle forme di governo, a proposito delle quali ha un atteggiamento molto più sfumato.

... la dottrina si è giovata dei ben noti procedimenti che, muovendo dalla comparazione fra vari ordinamenti positivi e dalla successiva astrazione dei caratteri comuni e di quelli differenziali..., giunge alla classificazione dei tipi di strutture governative sulla base dei caratteri che entrano a comporli... Si sono così elaborate delle teorie delle forme di governo... la loro conoscenza facilita la comprensione di quella propria del nostro stato... in quanto giova a meglio individuarla nel confronto con le altre.

E più avanti,

Deve risultare chiaro pertanto che i tipi dei quali si parlerà corrispondono a schemi astratti, ai quali, solo imperfettamente ed entro certe grandi linee, si possono ragguagliare le forme viventi nella concreta realtà storica di ogni paese in una determinata epoca.

In Mortati c'è dunque una contraddizione, perché non differenza — quanto al metodo di costruzione — le forme di stato da quelle di governo, ma concepisce le forme di stato come definizioni reali e le forme di governo come costruzioni puramente empiriche, considerandole «tipi» che colgono solo relazioni di somiglianza/differenza. Le forme di governo non sono più, dunque, concetti essenzialistici ma solo schemi euristici.

Si potrebbe cercare di spiegare questa contraddizione interna al pensiero di Mortati, sottolineando come egli considera le forme di stato come tipizzanti di sistemi di valori o di fini (Mortati, come è noto, fa coincidere il concetto di forma di stato con il concetto di Costituzione in senso materiale, e il concetto di Costituzione in senso materiale con l'insieme dei fini di cui, in ogni organizzazione politica, sono portatrici le forze dominanti), mentre invece considera le forme di governo come tipizzazioni di modalità organizzative. La tipizzazione dei valori (sembra presupporre Mortati), coglie la «psiche poleos» (un'essenza), mentre quella dei profili organizzativi coglie solo uno schema esteriore e semplificato della realtà (e dunque imperfetto in quanto non coincide con essa). Questo forse può spiegare perché in un caso si dia una definizione essenzialistica e nell'altro, invece, una definizione dotata solo di validità empirica, anche se non lo giustifica, perché il valore dei tipi non dipende dagli oggetti tipizzati, ma dalle scelte metodologiche sulla cui base vengono elaborati.

Continuando ad usare gli scritti di Mortati come traccia possiamo individuare un'altra possibile distinzione: quella tra forme di

governo come categorie logiche e forme di governo come categorie empiriche. Mortati nega valore assoluto alle tipizzazioni dicendo che si tratta di categorie storiche e non logiche.

... dedicando un cenno sommario alle forme di stato, deve ricordarsi che esse rappresentano categorie storiche e non categorie logiche, di valore assoluto...

Ammette però l'esistenza almeno di una tipizzazione di carattere logico, e dunque dotata di valore assoluto: quella espressa dalla distinzione tra *forme di stato immanentistiche* e *forme trascendenti*, cioè tra forme di stato in cui c'è un'assoluta identità tra governanti e governati e forme in cui c'è un'assoluta separazione tra governanti e governati. Si tratta — come avverte lo stesso Mortati — di una distinzione che esprime situazioni limite, che non esistono allo stato puro, essendovi sempre una relativa trascendenza e una relativa immanenza nel rapporto tra governanti e governati. Questo riferimento ad una distinzione di carattere «logico» è comunque interessante perché consente di sottolineare che nel pensiero di questo autore c'è una concezione della teoria delle forme di stato e delle forme di governo che è presentata ora come un insieme di definizioni reali, ora come un insieme di tipi empirici, ora come un insieme di categorie logiche.

La attribuzione di una validità logica alle teorie delle forme di governo non è certo nuova. Fin dalle sue origini la teoria delle forme di governo presenta due diverse utilizzazioni. È stata vista ora come la teoria delle forme di governo *possibili*, e quindi come una teoria con pretese logiche, nel senso che considera e tipizza tutte le modalità con cui tutte le società politiche si possono organizzare; oppure è stata vista come la teoria delle forme di governo *esistenti*, e quindi come una classificazione con pretese di tipo empirico ricostruttivo, e dunque con validità limitata alla enucleazione di alcuni caratteri degli ordinamenti considerati. Se si assume (come ad esempio nella tipologia aristotelica) ad elemento qualificante della teoria delle forme di governo la distinzione tra governo di uno, governo di tutti e governo di alcuni, si costruisce una classificazione di tipo logico, perché o governa uno, o governano alcuni, o governano tutti. Non è data altra possibilità. È uno schema necessario. Se invece assumiamo come elemento fondamentale di una tipizzazione delle forme di governo contemporanee dei paesi cosiddetti occidentali, i profili qualitativi dei diversi si-

stemi partitici, evidentemente stiamo costruendo un modello di tipo empirico, fondato sul metodo dell'osservazione generalizzante proprio delle scienze sociali, che non ha alcuna pretesa di assolutezza e di necessità, e che è esposto alla possibilità di essere falsificato attraverso l'osservazione di dati che confliggono con il modello.

3. Discutendo del carattere logico o empirico dei modelli siamo passati dalla considerazione della loro natura singola a quella della loro sequenza. Se anche i modelli empirici acquistano, come si è prima detto, il loro significato attraverso la «teoria» che li ordina, in quanto esprime i criteri selettivi sulla cui base sono stati formati, essi tuttavia mantengono un loro autonomo significato individuale. La dipendenza dalla sequenza è invece totale per i modelli presentati come logici, perché questi derivano il loro significato proprio dalla loro collocazione in uno schema assunto come necessario.

Per quanto riguarda il carattere delle tipizzazioni intese come serie, come sequenze, una distinzione che solitamente viene fatta è quella tra il loro carattere (o il loro uso) descrittivo ed il loro carattere (o uso) prescrittivo.

L'uso descrittivo delle teorie delle forme di governo è quello che discende da una concezione delle singole forme di governo come modelli classificatori empiricamente formulati. La serie o sequenza di questi modelli ha lo scopo di prendere in considerazione, semplicemente, tutte le modalità classificatorie ritenute rilevanti, per ordinare le conoscenze acquisite. Bobbio definisce l'uso descrittivo, come uso sistematico:

Uso sistematico di una tipologia è quello in base al quale essa è adoperata allo scopo di dare ordine ai dati raccolti.

Accanto all'uso descrittivo/sistematico ne esiste però un altro che non è ancora quello prescrittivo. Si potrebbe dire che l'uso descrittivo non si esaurisce in quello sistematico, alla Bobbio, perché esiste anche un altro uso, che potremmo definire descrittivo/conoscitivo, delle forme di governo in virtù del quale esse vengono concepite ed utilizzate non come sistematizzazione di conoscenze acquisite, ma come strumenti per acquisire conoscenze. Le forme di governo possono cioè essere considerate come tipi ideali in senso weberiano. In questa prospettiva acquistano, oltre

ad un valore sistematico espositivo, anche un valore di strumento di conoscenza.

Un esempio di questo modo di intendere ed utilizzare le tipologie è quello seguito da Giuliano Amato, nell'ultima versione del suo capitolo dedicato alle forme di governo, nel Manuale che ha curato con Augusto Barbera.

Quello di «forma di stato» è... un concetto di tipo euristico, che ci aiuta a identificare e ad analizzare in modo significativa le diverse organizzazioni sociali... storicamente succedutesi e a confrontarle fra loro. Può colpire il fatto che... le forme di Stato delle quali usualmente si parla (feudale, nazionale, liberale, fascista, socialista, democratico-sociale) siano poco più di un elenco puramente ricognitivo di vicende storiche concrete: poco più, nel senso che costituiscono una tipologia che è quasi una fotografia della storia e che, per ciò stesso, può sembrare dotata di un ridotto valore euristico. ... I tratti fisionomici delle diverse forme di stato derivano, per astrazione, dalle concrete caratteristiche di singole esperienze statali e valgono come categorie di analisi, con cui le stesse esperienze sono esaminate e poste a confronto.

Per chiarire in che cosa consista un ideal tipo vorrei direttamente usare le parole di Weber, anche per meglio chiarire in che cosa i concetti euristici non sono — malgrado le possibili apparenze — fotografie delle vicende storiche. Weber, per definire che cosa sia un tipo ideale, fa riferimento a quelle

sintesi che si designano di solito come «idee» dei fenomeni storici.

Questo quadro ideale, o quadro concettuale

unisce determinate relazioni e determinati processi della vita storica in un cosmo di connessioni concettuali, in sé privo di contraddizioni. Per il suo contenuto questa costruzione possiede il carattere di un'utopia, conseguita mediante l'accentuazione concettuale di determinati elementi della realtà. Il suo rapporto con i fatti empiricamente dati della vita consiste solo in questo, che laddove vengono constatati o supposti operanti in qualsiasi grado nella realtà connessioni del tipo astrattamente rappresentato in quella costruzione, ..., noi possiamo illustrare e rendere intelligibile pragmaticamente il carattere specifico di quella connessione in un tipo ideale. Tale possibilità può essere indispensabile sia a scopo euristico, sia a

scopo espositivo. *Il concetto tipico-ideale serve ad orientare il giudizio di imputazione nel corso della ricerca: esso non è un'«ipotesi», ma intende indicare la direzione all'elaborazione di ipotesi. Esso non è una rappresentazione del reale, ma intende fornire alla rappresentazione un mezzo di espressione univoco.*

... Esso è ottenuto mediante l'accentuazione unilaterale di uno o di alcuni punti di vista, e mediante la connessione di una quantità di fenomeni particolari diffusi e discreti, esistenti qui in maggiore e là in minore misura, e talvolta anche assenti, corrispondenti a quei punti di vista unilateralmente posti in luce, in un quadro concettuale in sé unitario. Nella sua purezza concettuale questo quadro non può mai essere rintracciato empiricamente nella realtà; esso è un'«utopia», e al lavoro storico si presenta il compito di constatare in ogni caso singolo la maggiore o minore distanza della realtà da quel quadro ideale... Oculatamente impiegato, quel concetto rende i suoi specifici servizi a scopo di indagine e di illustrazione...

Quale è però il significato di tali concetti tipico-ideali per una scienza di esperienza, quale noi intendiamo promuoverla? Si deve anzitutto porre in luce che la nozione di «ciò che deve essere», vale a dire di un «modello normativo», deve essere accuratamente distinto qui da questo quadro concettuale a cui ci riferiamo, e che è «ideale» in senso puramente logico. Si tratta della costruzione di connessioni che appaiono motivate in maniera plausibile alla nostra fantasia, e quindi «oggettivamente possibili», cioè adeguate nei confronti del nostro sapere nomologico.

... Non può esservi, o può esservi soltanto in apparenza, una semplice «risoluzione descrittiva» di quei concetti nei loro elementi, poiché ciò dipende proprio dalla determinazione di quali elementi debbano essere considerati come essenziali. Se si deve tentare una definizione genetica del contenuto concettuale, rimane soltanto la forma del tipo ideale nel senso sopra fissato. Esso rappresenta un quadro concettuale, il quale non è la realtà storica, e neppure la realtà «vera e propria», ma tuttavia serve né più né meno come schema in cui la realtà deve essere sussunta come esempio; esso ha il significato di un puro concetto limite ideale, a cui la realtà deve essere misurata e comparata, al fine di illustrare determinati elementi significativi del suo contenuto empirico.

... ogni concetto non puramente classificatorio allontana dalla realtà.

Un tipo ideale è dunque uno strumento di indagine della realtà. Il ricercatore sociale sotto la sua responsabilità seleziona alcuni elementi della realtà, li accentua, li enfatizza, li unifica in un quadro concettuale coerente e poi usa questo quadro concettuale per indagare la realtà, e cioè per coglierne le specificità: proprio quelle che non rientrano nel tipo. È un'indagine che mira alla valorizzazione dei fenomeni particolari, non alla creazione di leggi generali.

4. Dobbiamo adesso affrontare il problema dell'uso prescrittivo delle tipizzazioni delle forme di governo. Bisogna distinguere innanzi tutto tra uso prescrittivo in senso assiologico e uso prescrittivo in senso giuridico. Sono due cose del tutto diverse. Nel primo caso la tipologia delle forme di governo è fondata su giudizi di valore ed è un parametro per formulare giudizi di valore su forme di governo storiche e concrete. È uno strumento di politica del diritto. Nel secondo caso è un insieme di principi di diritto vincolanti l'interpretazione delle norme costituzionali.

4.a In che cosa consista l'uso (prescrittivo in senso) assiologico delle forme di governo, vorrei illustrarlo tornando a citare lo studio di Bobbio.

... lo scrittore politico non si limita a descrivere. Si pone generalmente un altro problema, che è quello di indicare... quale delle forme di governo descritte sia buona, quale cattiva, quale migliore e quale peggiore, ed eventualmente anche quale sia l'ottima, quale sia la pessima... In altre parole non si limita a descrivere, cioè ad esprimere un giudizio di fatto, ma molto spesso senza rendersene conto, e questa è la malattia dei giuristi, assolve anche ad un'altra funzione, che è quella di esprimere uno o più giudizi di valore, di orientare la scelta altrui, in una parola di prescrivere.

... Uso assiologico è quello per cui la stessa tipologia è impiegata per stabilire che fra i tipi o le classi ordinate sistematicamente esiste un certo ordine di preferenza, che ha lo scopo di suscitare negli altri un atteggiamento di approvazione o di disapprovazione, e quindi... di orientare una scelta.

... una teoria su qualche aspetto della natura è una teoria e basta; una teoria che riguardi qualche aspetto della realtà storica e sociale è quasi sempre anche un'ideologia, cioè un'insieme più o meno sistematizzato di valutazioni che dovrebbero indurre gli ascoltatori a preferire uno stato di cose ad un altro.

Più precisamente, si può dire che l'uso assiologico delle forme di governo può consistere:

a) Nel legare il sistema dei tipi (descrittivi) mediante un giudizio comparativo fondato su basi assiologiche. In questo caso la tipologia delle forme di governo consiste in una serie di modelli ciascuno dei quali, per sé considerato, ha carattere conoscitivo, ma che sono legati da un giudizio di valore. Secondo questa prima concezione, che sembra essere quella esposta da Bobbio nel brano sopra citato, la tipologia svolge sempre una funzione conoscitiva, è sempre una classificazione, è sempre una raccolta di dati selezionati come rilevanti. Ciò che cambia è che il sistema dei tipi (la «teoria») non si preoccupa solo di coordinarli, ma si preoccupa di valutarli. Ogni tipo è legato agli altri da un giudizio di valore relativo, nel senso che uno è migliore di un altro, l'altro è migliore del terzo... e così via. Il fatto che questa tipologia sia usata in senso assiologico non inficia perciò, in via di principio, la natura empirica dei singoli tipi.

Il giudizio comparativo che li lega l'uno all'altro può essere (come Bobbio specifica) di tre tipi:

a) *tutte le forme esistenti sono buone; b) tutte le forme esistenti sono cattive; c) tra le forme di governo esistenti alcune sono buone, alcune sono cattive.*

Non è qui possibile esaminare queste tipologie e ricercare le matrici filosofiche che rispettivamente le ispirano. Lo storicismo dirà che tutte le forme sono ugualmente buone, perché sono tutte necessarie; Platone dirà che sono tutte cattive, perché sono tutte un degrado rispetto al tipo ideale ecc. Quel che conta sottolineare, dal nostro punto di vista, è solo che nell'ipotesi ora esaminata si può parlare correttamente di uso assiologico di tipi elaborati per fini conoscitivi.

b) In altri casi la possibilità di distinguere il profilo descrittivo da quello assiologico non è più data, nel senso che la tipologia tende ad assumere — o assume del tutto — direttamente dentro di sé elementi valutativi. Il profilo assiologico da esterno si fa interno. Non si tratta più di tipi descrittivi usati in modo assiologico, ma di tipi i cui elementi costitutivi sono già stati selezionati con criteri assiologici. Dall'uso assiologico dei tipi si passa così alla loro costruzione su base assiologica. Ciò avviene quando la tipologia delle forme di governo è orientata alla costruzione del modello

dell'ottimo stato, dell'ottima repubblica... Qui la sequenza perde d'importanza. Il fulcro è costituito dal modello dell'ottimo stato, dal modello in relazione al quale si esprime un giudizio assoluto. Il valore del modello deriva dalle sue caratteristiche proprie, e viene contrapposto a tutti gli altri, e in particolare al modello pessimo, al modello su cui si esprime un giudizio di valore altrettanto assoluto, ma di segno contrario.

La costruzione di tipi assiologici può avvenire in modi diversi. Bobbio ne individua tre: l'idealizzazione di un'esperienza storica concreta; la combinazione in una sintesi ideale dei vari elementi positivi di tutte le forme buone in modo da eliminare i vizi e conservarne le virtù; la costruzione di un modello utopico.

Possiamo notare che una variante del primo modo di costruire modelli assiologici è rappresentata dalla idealizzazione non di una esperienza concreta, ma di una generalizzazione di elementi tratti da più esperienze, cioè di un tipo ideale. Il bisticcio di parole è solo apparente. Il tipo ideale è valutativo. Idealizzarlo, cioè caricarlo di un giudizio di valore, significa farlo divenire un tipo ideologico.

In teoria si potrebbe pertanto dire che non necessariamente queste tipizzazioni sono qualitativamente assiologiche, perché potrebbero essere tipizzazioni empiriche scientificamente fondate che vengono successivamente caricate di un significato assiologico attraverso un giudizio di valore che non ne muta la originaria portata conoscitiva. Ciò potrebbe essere vero, anche se è molto probabile che l'orientamento di valore circa l'uso del tipo già ne condizioni la selezione degli elementi costitutivi, o per lo meno accentui il peso relativo di alcuni. Esso sarà pertanto ideologico, in quanto non integralmente costruito secondo un metodo aperto al principio di falsificazione. I concetti di «democrazia liberale» o di «stato liberal-democratico» o di «stato sociale» (come quelli di «democrazia socialista» o di «stato socialista»...) sono, molto più spesso di quanto non appaia, usati come ideal tipi ideologici, nel senso prima detto.

Il secondo modo di costruire tipi assiologici è quello che può essere fatto emblematicamente risalire a Polibio, e alla sua teorizzazione della «Costituzione mista». Si tratta di un metodo che oggi definiremmo di «ingegneria istituzionale». Dalla osservazione della realtà attraverso i tipi empirici si traggono indicazioni circa le cause delle crisi delle Costituzioni (e sin qui il discorso si svolge sul piano della interpretazione «scientifica» della realtà); ma poi il registro

del discorso cambia, perché attraverso la combinazione di elementi tratti dai diversi tipi offerti dalla esperienza si costruisce un modello che viene considerato «migliore» di loro. Il modello così ottenuto è indubbiamente assiologico perché pretende di essere immune dai vizi degli altri. Bisogna però tenere presente che la pretesa di valore su cui si fonda può essere, a seconda dei casi, molto diversa. Nella costruzione di Polibio il valore è la stabilità, la capacità di assorbire e risolvere le crisi, l'equilibrio vitale e rigeneratore. Si tratta dunque di una pretesa di valore del tutto particolare: il modello è il migliore non in riferimento ad un particolare fine etico o politico (che lo scrittore fa proprio), ma perché capace di durare più a lungo, e dunque di risolvere meglio un problema che è di tutti. Se si assume che la capacità di durare non può non essere una caratteristica intrinseca, un fine proprio ed essenziale di ogni forma di governo, la assiologicità, del modello tende a scomparire: è solo un modello che realizza compiutamente ciò che anche tutti gli altri dovrebbero realizzare. Se si carica invece la stabilità di giudizi di valore in riferimento ad altri fini (la custodia delle tradizioni, l'accumulazione di potenza...) la portata assiologica del modello cresce. E se, infine, si costruisce un modello «misto» in vista di fini etico politici di cui l'autore si dichiara portatore (come nel caso di Locke e di Montesquieu) tale portata ulteriormente si accentua.

Il terzo modo di costruire modelli assiologici è quello utopico. La differenza tra questi ultimi e quelli precedenti non è grande: è più quantitativa che qualitativa. Anche le utopie vogliono essere modelli di azione, e in questo svolgono esattamente la stessa funzione di tutti gli altri modelli assiologici. La maggiore concretezza, o realismo, o praticabilità dei modelli assiologici che si definiscono non utopici è d'altra parte altrettanto indimostrabile che quella dei modelli utopici, perché l'elemento della controllabilità empirica, nell'un caso o nell'altro, è ugualmente assente.

Prima di affrontare il problema dell'uso prescrittivo in senso giuridico delle tipologie delle forme di governo, è necessario fare ancora una precisazione: che le forme di governo sono suscettibili di un uso che non è né descrittivo né prescrittivo, ma storico.

Utilizzando ancora le parole di Bobbio, si deve intendere per uso storico

l'uso che di una tipologia delle forme di governo alcuni autori hanno fatto per abbozzare una vera e propria filosofia della storia, cioè, in parole più povere, per tracciare le linee dello sviluppo

storico, il quale procederebbe secondo uno schema, che naturalmente cambia nei diversi autori, da una forma di governo all'altra. Con questa conseguenza: che le varie forme di governo non sono soltanto modi diversi di organizzare la vita politica di un gruppo sociale, ma sono anche stadi o momenti diversi e successivi, generalmente l'uno concatenato all'altro, l'uno discendente per interno sviluppo dall'altro, del processo storico.

Le teorie cicliche dell'antichità, quella di Vico, quella di Hegel, sono esempi di questa utilizzazione delle tipologie.

È necessario chiarire in che rapporto stiano l'uso descrittivo e quello assiologico con l'uso storico e come si possa passare dagli uni all'altro. Nel caso di uso storico delle forme di governo ci troviamo infatti di fronte ad una serie di modelli ognuno dei quali svolge funzioni descrittive, ognuno dei quali è eventualmente qualificato da un giudizio di valore, ma che sono legati l'un l'altro da un nesso di necessità. Questo nesso come si riflette sulla funzione descrittiva e su quella assiologica?

In proposito Bobbio sostiene che

quando una tipologia viene usata storicamente, cioè per tracciare le linee di una filosofia della storia, riacquista una funzione meramente descrittiva, perdendo ogni carattere prescrittivo. Quando ciò che è assiologicamente negativo si trasforma in qualche cosa di storicamente necessario, il giudizio di realtà prende il sopravvento sul giudizio di valore.

Senza voler affrontare il problema filosofico della fondatezza o meno della pretesa di costruire concezioni complessive dello sviluppo storico e di iscrivervi i tipi come momenti, limitiamoci qui ad esaminare come Weber affronta la questione della possibilità di stabilire rapporti genetici tra l'un tipo e l'altro.

Premesso che

scopo dell'elaborazione di concetti tipico-ideali è sempre quello di rendere esplicito con precisione non già ciò che è conforme al genere, bensì, al contrario, il carattere specifico di certi fenomeni culturali

e che

Anche linee di sviluppo possono venir costruite come tipi ideali

ne consegue che

Se il corso storico-empirico dello sviluppo sia stato di fatto quello costituito, può venire indagato soltanto con l'aiuto di questa costruzione quale mezzo euristico, sulla strada di una comparazione tra tipo ideale e «fatti». Se il tipo ideale è «correttamente» costruito e tuttavia il corso oggettivo non corrisponde al corso tipico ideale... allora esso dirige la ricerca nel medesimo tempo sulla via che conduce ad una più precisa penetrazione di quegli elementi (non corrispondenti al modello) studiati nel loro specifico carattere e nel loro significato storico.

Il tipo ideale

ha attuato il suo scopo logico quando reca a questo risultato, proprio in quanto ha manifestato la sua propria irrealtà. Esso costituiva in tal caso la prova di un'ipotesi.

Ma, avverte Weber,

Il procedimento non offre alcuna difficoltà metodologica fin quando si tenga presente che la costruzione tipico-ideale di uno sviluppo e la storia sono due cose da distinguere rigorosamente, e che la costruzione è stata... semplicemente il mezzo per compiere in maniera sistematica l'imputazione valida di un processo storico alle sue cause reali, entro l'ambito di quelle possibili in conformità allo stato della nostra conoscenza.

Il rischio e le cause del passaggio dall'uso scientifico empirico dei tipi ideali a quello storico, nel senso prima detto di concatenazione genetica necessaria, è chiarito da Weber partendo dalla constatazione della permanenza di un pregiudizio:

il pregiudizio naturalistico che fine delle scienze sociali debba essere la riduzione della realtà a «leggi»

e dalla constatazione del fatto che

Nell'interesse della dimostrazione intuitiva... dello sviluppo tipico-ideale si cercherà di illustrarlo mediante materiale di intuizione tratto dalla realtà storico-empirica...

Ciò comporta il rischio, per il teorico,

di accostare teoria e storia, e addirittura di scambiarle tra loro.

Rischio ancora più accentuato quando

la costruzione ideale di uno sviluppo è effettuata in maniera da inserirla, con la classificazione concettuale di tipi ideali di determinate formazioni culturali... entro una classificazione genetica. La serie dei tipi che risulta in base alle caratteristiche concettuali prescelte appare come una loro successione storica legalmente necessaria. L'ordine logico dei concetti da un lato, e dall'altro l'ordinamento empirico del loro contenuto nello spazio, nel tempo e nella connessione causale, sembrano così legati tra loro che quasi irresistibile diventa la tentazione di fare violenza alla realtà, per confermare nella realtà la validità effettiva della costruzione.

4.b Si devono distinguere diverse ipotesi in relazione alle quali si può parlare di uso prescrittivo in senso giuridico delle tipologie.

1) La prima è questa: le tipologie delle forme di governo possono essere prescrittive nel discorso scientifico dei giuristi in quanto definizioni stipulative. Le tipologie sono — da questo punto di vista — definizioni alle quali la comunità scientifica dei giuristi attribuisce per convenzione un determinato e univoco significato. Servono a trasmettere una serie di nozioni codificate. Le forme di governo devono essere usate dallo scienziato secondo il significato stipulativamente loro proprio, ed è quindi legittimo criticare una presa di posizione di un giurista sulla base del fatto che usa erroneamente una definizione stipulativa. Ovviamente ogni giurista ha il diritto di proporre una ridefinizione di una precedente definizione stipulativa, in quanto non la ritenga più opportuna perché non più utile allo scopo di trasmettere con chiarezza ed univocità una serie di dati, e reputi conseguentemente necessario modificare i termini.

Il primo significato prescrittivo in senso giuridico delle tipologie delle forme di governo consiste dunque nel vincolare il significato da attribuire alla formulazione linguistica in cui consistono.

2) Il problema più impegnativo è però quello di chiarire se ed in che senso le tipologie delle forme di governo possano essere prescrittive nel senso di vincolare l'interpretazione delle Costituzioni positive. Il problema venne posto con grande forza polemica da un famoso saggio di Massimo Severo Giannini in prefazione al volume di Burdeau *Il regime parlamentare*. Saggio nel quale Gian-

nini contestava l'uso prescrittivo delle forme di governo seguito da questo autore

facendo assurgere a dignità giuridica una di quelle formule, che colpiscono per la loro semplicità e penetrazione, anche se in un secondo tempo si mostrano di ottone. Ecco qua: è un sistema in cui due poteri si distribuiscono in tre organi... Il segreto del sistema parlamentare sta qui; chi non rispetta la formula, non ha un sistema parlamentare; e inversamente, per averlo, occorre seguire la formula... Non è che il sistema parlamentare in questi Paesi non funzioni: è che non funziona la Costituzione perché non ha rispettato la formula del sistema parlamentare; è inutile parlare di crisi del sistema, di superamento e simili. Nossignori, il sistema è vitale, ed essendo elastico si presta ad infinite varianti di applicazione. Sono i legislatori che fanno male le Costituzioni, perché non hanno imbrocato la formula, o i politici che, non avendo capito la formula, applicano male le Costituzioni...

... Si avvertiva... che esiste il problema metodologico di quale sia il valore delle tipizzazioni costituzionali. Possiamo ora meglio intendere in che senso è metodologico, ossia per ciò stesso liminale, ponendoci questa domanda: le tipizzazioni rispondono ad uno scopo conoscitivo ovvero normativo? Oppure ad ambedue? Non voglio qui dare una risposta. Voglio solo avvertire che se esse si assumono in funzione normativa, esse hanno invece fatalmente una funzione minore, a causa della materia a cui si riferiscono, le Costituzioni, le quali sono, per definizione, atipiche e singolari. In termini più larghi, mentre in un altro diritto, come per esempio il diritto privato, le tipizzazioni hanno una funzione normativa massima, perché l'ascrivere un istituto nell'uno o nell'altro tipo — per es. la comunione tacita familiare è comunione o società? — significa assoggettarlo a principi normativi diversi, con numerose e importanti conseguenze di sviluppo, nel diritto costituzionale la tipizzazione si riduce ad una notizia di funzionalità; essa, è, cioè, ad docendum, non ad jubendum. Serve a far sapere che un certo congegno, una certa invenzione costituzionale ha funzionato bene o male, a seconda dei casi e degli altri congegni, onde se ne traggono le conseguenze circa l'uso.

Giannini respinge dunque la pretesa di Burdeau di utilizzare i tipi delle forme di governo come parametri critici delle Costituzioni positive. La pretesa, cioè, di fondare sulla loro non rispondenza ai

tipi, critiche di valore formulate come giudizi di incoerenza, come rilievi di un loro carattere spurio. In questa impostazione la incoerenza della Costituzione positiva rispetto al tipo ideale diventa una incoerenza interna della Costituzione positiva. In questo sta la differenza tra l'uso prescrittivo e l'uso euristico dei tipi: la differenza riscontrata non è occasione di comprensione della particolarità di quella Costituzione positiva e della sua genesi, ma è occasione di un giudizio di valore su di essa (la sua incoerenza) e di giustificazione della sua crisi.

Questo modo di usare prescrittivamente la teoria delle forme di governo nei confronti delle soluzioni organizzative rintracciate nelle Costituzioni positive, imputando loro una incoerenza interna nella misura in cui si discostano dai tipi ideali, e facendo discendere da questo giudizio di incoerenza un giudizio di potenziale instabilità, è evidentemente un giudizio ideologico. Un giudizio ideologico negativo avente ad oggetto il discostamento rispetto a principi politici consolidati dei quali l'autore si fa portatore e difensore. Ma allora si deve in base a questo concludere — come Giannini — che la pretesa di usare prescrittivamente i tipi astratti delle forme di governo nell'interpretare le Costituzioni positive sia sempre, dal punto di vista della scienza del diritto, impropria? Giannini, infatti, dichiarando che essi valgono solo *ad docendum*, ne propone un uso in tutto coincidente con quello dei tipi ideali nelle scienze empiriche.

3) Alcuni giuristi hanno negato che l'unica utilizzazione possibile delle forme di governo sia quella *ad docendum*. Elia, ad esempio, nella voce *Forme di governo* dell'*Enciclopedia del Diritto*, afferma che

si può e si deve fermare l'attenzione su talune «sommiglianze» ed arrestarsi ad esse, costruendo la classificazione a tipo-unielementare» (una relazione interorganica)... giacché dovremo verificare le conseguenze dell'approvazione dell'ordine del giorno Perassi e dell'ordine del giorno Coste-Floret. Né vale dire che il costituente si è sbagliato ossia illuso... lasciandosi adescare da formule tanto venerabili quanto vuote, perché ciò sarà da valutare... una volta chiarito (nel suo nucleo essenziale) il contenuto della scelta allora adottata.

Questo modo di impostare il problema apre due possibili soluzioni. Secondo la prima, l'efficacia prescrittiva dei tipi discende da questa sequenza:

- a) I tipi sono definizioni stipulative
- b) formulate in sede di discorso storico-comparatistico (modelli ideali in senso weberiano).
- c) Essi sono però stati usati dai costituenti: hanno formato oggetto della decisione costituente.
- d) Hanno pertanto una efficacia prescrittiva in quanto esprimono la «mens constitutionis», la volontà del costituente intesa in senso soggettivo.

E si potrebbe aggiungere:

d) Tale volontà ha un valore interpretativo del tutto diverso da quella del legislatore ordinario, in sede di interpretazione della legge ordinaria, in quanto esprime il contenuto della convenzione costituente. Più precisamente, esprime il profilo soggettivo della convenzione costituente: la rappresentazione di utilità che ha determinato il comportamento costituente. Non è dunque (tale volontà) un fatto storico staccato dalla fonte-atto (come nel caso della legge ordinaria) che può servire a chiarirne *ab extra* il significato, ma è essa stessa elemento costitutivo della fonte su cui riposa la validità della Costituzione.

L'altra possibile sequenza è invece questa:

- a) I tipi sono definizioni stipulative
- b) formulate in sede di discorso storico-comparatistico (modelli ideali in senso weberiano).
- c) Essi servono però anche ad esprimere in modo sintetico il contenuto delle singole Costituzioni positive.
- d) Nelle forme di governo, cioè, il contenuto stipulativo di derivazione scientifica coincide con il contenuto di derivazione interpretativa in senso proprio, elaborato a partire dalle norme positive della singola Costituzione.
- e) Come tali esprimono la ratio oggettiva, la coerenza e il fine, delle norme costituzionali.
- f) La loro portata prescrittiva deriva dunque dall'essere anche principi giuridici, in quanto, in relazione alle singole Costituzioni positive, sono derivati dalle loro norme, e dunque sono essi stessi norme.

Questa seconda sequenza apre la possibilità di rielaborare e modificare le forme di governo intese come modelli empirici ricostruttivi della effettività storico-costituzionale, mantenendone il significato prescrittivo nei confronti delle Costituzioni scritte che

rimangano intatte a fronte del mutare della loro effettiva applicazione.

La sequenza (così come applicata da Elia nel saggio prima ricordato) si modifica in questo modo:

a) I tipi (sempre qualitativamente intesi come sopra) hanno un contenuto empirico più ampio dei precedenti, in quanto descrivono non solo le scelte organizzative adottate dalle Costituzioni, ma anche le regolarità di comportamento degli attori costituzionali (in primo luogo dei partiti), che le integrano o modificano.

b) Tali regolarità sono giuridicamente rilevanti, in quanto consistono in consuetudini o convenzioni costituzionali.

c) I tipi servono dunque ad esprimere in modo sintetico il contenuto delle singole Costituzioni positive così come integrato o modificato dalle regole consuetudinarie o convenzionali prodotte dall'assetto dei partiti.

A questo punto la sequenza prima descritta riprende: il carattere prescrittivo dei tipi è mantenuto. È solo stata ampliata l'area della giuridicità, e dunque il complesso delle norme a partire dalle quali il tipo è costruito, essendovi state aggiunte quelle prodotte *extra ordinem*. Ma si tratta pur sempre di norme, e dunque il carattere «dogmatico» del tipo, come insieme di principi positivamente desunti, è fatto salvo.

Febbraio 1990