

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SIENA - FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE  
LABORATORIO NAZIONALE DI STUDI SULLA  
TEORIA DELLA CLASSE POLITICA "MARIO DELLE PIANE"



CLASSE DOMINANTE,  
CLASSE POLITICA ED *ÉLITES*  
NEGLI SCRITTORI POLITICI  
DELL'OTTOCENTO E DEL NOVECENTO

Volume I, *Dal 1850 alla prima guerra mondiale*

TOMO II

INO  
SOLARI"



CENTRO EDITORIALE TOSCANO  
Firenze 2008

I ventinove saggi che compongono i presenti due tomi del volume I su *Classe dominante, classe politica ed élites negli scrittori politici dell'Ottocento e del Novecento* costituiscono il frutto dell'attività decennale (1997-2007) di ricerca promossa dal Laboratorio Nazionale di Studi sulla Teoria della Classe Politica "Mario Delle Piane" di Siena, alla quale hanno collaborato circa settanta studiosi di ventidue università italiane. Essi si articolano in cinque parti dedicate, rispettivamente, a: 1) *Classe dominante, avanguardie, minoranza organizzata ed élites negli scrittori politici socialisti di indirizzo marxista*; 2) *La cultura politica anglosassone: classi dominanti, elitismo e classe politica tra aristocrazia e democrazia*; 3) *Delegittimazione della classe politica parlamentare, classe dominante ed élites nella letteratura politica francese*; 4) *Classe politica, classe governante e teoria delle élites nel dibattito politico italiano dall'Unità alla grande guerra*, e 5) *La classe dominante nell'elitismo tedesco dalla metà dell'Ottocento al primo Novecento*. Tali contributi rappresentano, pertanto, non solo il coronamento di singoli percorsi scientifici individuali, ma anche, nel contempo, l'opera collettiva di un'intera disciplina.

Negli ultimi cinquant'anni gli storici del pensiero politico italiani, nel concentrare la propria attenzione sulle 'forme di governo', hanno raccolto indicazioni euristiche preziose dalle tipologie categoriali di maestri come Norberto Bobbio nella loro fertile combinazione con l'approccio storico, filologico e contestuale agli scrittori politici consegnatoci da capiscuola del calibro di Rodolfo De Mattei, Luigi Firpo e Salvo Mastellone. L'assai più recente, innovativo innesto – in tale filone di ricerca principale – delle tematiche della 'classe politica', della 'classe dominante' e delle 'élites' può ricondursi all'incontro, quanto mai fecondo per la nostra disciplina, con studiosi di scienza politica come Giorgio Sola. Alla sua lezione siamo, infatti, debitori di numerosi stimoli a ricostruire teoricamente e ad inquadrare storicamente la *terminologia* della 'classe politica' nelle sue origini e tradizioni lessicali inerenti ai differenti contesti culturali nazionali, a studiare l'*estensione* numerica ed interna *composizione* delle 'classi dominanti' e delle 'élites', le loro *caratteristiche* socio-economiche e le loro *prerogative* intellettuali e morali, il loro sistema di *formazione, selezione e reclutamento*, le loro molteplici articolazioni, *stratificazioni* gerarchiche e forme di *organizzazione*, i distinti gradi di *unione/divisione*, di *omogeneità/eterogeneità* delle loro singole *componenti*, gli *strumenti istituzionali*, le *pratiche* di gestione e le modalità di *distribuzione* del *potere* al proprio interno, le diverse formule di *legittimazione* del loro ruolo.

Nell'ambito di tale collaborazione interdisciplinare tra gli studiosi di Storia delle Dottrine Politiche e di Scienza Politica, particolarmente fertile si è rivelata la preoccupazione metodologica di distinguere rigorosamente nella loro determinatezza concettuale e nei loro nessi reciproci il piano della 'descrizione' realistica – e la sua sedimentazione in *teoria* – delle classi dominanti e delle *élites* quali si sono venute configurando *di fatto* nello spazio e nel tempo storico degli specifici contesti politico-statali e socio-culturali nazionali dell'Ottocento e del Novecento, ed il piano della 'prescrizione' ideale – la *dottrina* – di come la 'classe politica' avrebbe dovuto sviluppare ed esplicitare le proprie qualità tipiche in funzione dei suoi peculiari criteri di *valore* e compiti strategici.

€ 40,00 (i due tomi)

ISBN 88-7957-2



978887915721

UNIV  
BIBLIOT

Dip. FB  
Inc. 33699  
Data 22/11/08  
Valore €2900  
ACQU.



ISBN 10: 88-7957-275-X  
ISBN 13: 978-88-7957-275-0

## INDICE

PRESENTAZIONE di Sergio Amato	pag.	XIII
INTRODUZIONE di Giorgio Sola: <i>Classe dominante, classe politica ed élites: percorsi di teoria e di ricerca</i>	pag.	1
PARTE I. CLASSE DOMINANTE, AVANGUARDIE, MINORANZA ORGANIZZATA, ÉLITES NEGLI SCRITTORI POLITICI SOCIALISTI DI INDIRIZZO MARXISTA		
Salvo Mastellone <i>Alle origini del dibattito europeo sulla classe dominante: la 'ruling class' in Engels e Marx (1846-1850)</i>	pag.	27
Gian Mario Bravo <i>Avanguardie, dirigenze e minoranze organizzate: il dibattito sull'elitismo nel socialismo internazionale fra Otto e Novecento</i>	pag.	35
Aurelia Camparini <i>Classe dominante, élite socialista e nuova classe politica in Jaurés (1889-1913)</i>	pag.	59
Sergio Amato <i>La classe dominante in Kautsky e Bernstein (1890-1911)</i>	pag.	101
Massimo L. Salvadori <i>La teoria della minoranza organizzata nella tradizione comunista: Lenin, Stalin, Gramsci, e l'autocritica di Milovan Gilas</i>	pag.	143
Anna Maria Lazzarino Del Grosso <i>Élites, avanguardie, classe politica e classe dominante in José Carlos Mariátegui</i>	pag.	163

PARTE II. LA CULTURA POLITICA ANGLOSASSONE:  
CLASSI DOMINANTI, ELITISMO E CLASSE POLITICA  
TRA ARISTOCRAZIA E DEMOCRAZIA

- Claudio Palazzolo  
*Gli eroi come classe politica e le metamorfosi dell'organicismo  
in Carlyle (1829-1872)* pag. 183
- Maria Teresa Pichetto  
*Classe politica e ruolo delle élites in John Stuart Mill  
(1829-1873)* pag. 199
- Carmelo Calabrò  
*Tra equilibrio ed esclusione: classi dominanti, élite delle 'fairly  
intelligent persons' e interessi sociali in Walter Bagehot  
(1859-1872)* pag. 227
- Lea Campos Boralevi  
*La classe politica tra aristocrazia e democrazia nella lezione  
etico-politica di Sidgwick (1874-1903)* pag. 249
- Francesca Lidia Viano  
*Un elitismo democratico: la classe politica in Thorstein Veblen  
(1891-1917)* pag. 263

PARTE III. DELEGITTIMAZIONE DELLA CLASSE POLI-  
TICA PARLAMENTARE, CLASSE DOMINANTE ED  
ÉLITES NELLA LETTERATURA POLITICA FRANCESE

- Luca Scuccimarra  
*Il cuneo bonapartista: governo delle élites e sovranità popola-  
re in Francia agli albori del Secondo Impero (1850-1852)* pag. 297
- Claudio De Boni  
*Il ricambio delle élites nel sistema politico comtiano (1851-  
1854): le qualità sociali, intellettuali e morali delle nuove  
gerarchie del potere materiale e spirituale* pag. 325

Roberto Giannetti  
*Élites, democrazia e transizione democratica nel pensiero di Tocqueville (1850-1856)* pag. 347

183 Fausto Proietti  
*Il concetto di capacité politique della classe dominante dai doctrinaires a Proudhon (1864-1865)* pag. 373

199 Gian Biagio Furiozzi  
*Classe politica e partito dominante in Courcelle Seneuil (1864-1868)* pag. 385

227 Alessandra La Rosa  
*Rappresentanza professionale, sindacalismo dei pubblici funzionari e classe politica in Léon Duguit dal 1895 al primo dopoguerra* pag. 391

249 PARTE IV. CLASSE POLITICA, CLASSE GOVERNANTE  
E TEORIA DELLE ÉLITES NEL DIBATTITO POLITICO  
ITALIANO DALL'UNITÀ ALLA GRANDE GUERRA

263 Maria Luisa Cicalese  
*La classe politica nella riflessione di Pasquale Villari (1854-1904)* pag. 431

Raffaella Gherardi  
*Classi sociali e classi politiche nel 'liberalismo moderno' di Marco Minghetti (1859-1886)* pag. 451

Nicola Del Corno  
*La classe politica in Ruggiero Bonghi (1865-1895)* pag. 483

297 Luigi Compagna  
*Classe politica, governo di gabinetto e Stato di diritto nel costituzionalismo senza partiti di Vittorio Emanuele Orlando (1881-1899)* pag. 507

325

Carlo Carini <i>Il problema della 'classe governante' da Gaetano Mosca ai fabiani (1884-1908)</i>	pag. 517
Antonio Cardini <i>Teoria delle élites e libera concorrenza nel primo Pareto (1887-1907)</i>	pag. 529
PARTE V. LA CLASSE DOMINANTE NELL' ELITISMO TEDESCO DALLA METÀ DELL' OTTOCENTO AL PRI- MO NOVECENTO	
Federico Trocini <i>Il Mittelstand liberale come herrschende Klasse? August Ludwig von Rochau e il paradigma della Realpolitik (1853-1869)</i>	pag. 561
Sergio Amato <i>La delegittimazione della classe politica parlamentare nel- l'elitismo tedesco: l'aristocrazia dei Gelehrte in Treitschke e Schmoller (1871-1881)</i>	pag. 607
Sara Lagi <i>La de-politicizzazione della classe dirigente ed il ruolo centra- le dei giuristi in Georg Jellinek (1881-1906)</i>	pag. 653
Pier Paolo Portinaro <i>La «legge del piccolo numero» e la teoria della Führung tra Friedrich von Wieser e Max Weber dal 1901 al primo dopo- guerra</i>	pag. 671
Francesco Tuccari <i>Discepolo o rivale? Robert Michels, Gaetano Mosca e la teo- ria delle élites tra il 1900 e il fascismo</i>	pag. 687

APPENDICE

Annalisa Furià

*Alle origini della teoria della classe politica: i manoscritti di  
Emmanuel-Joseph Sieyès*

pag. 733

con allegato manoscritto inedito di Sieyès:

*Tableau de la distribution des travaux dans la classe politique*

pag. 757

INDICE DEI NOMI

pag. 759



## La de-politicizzazione della classe dirigente ed il ruolo centrale dei giuristi in Georg Jellinek (1881-1906)

Sara Lagi

### 1. Il parlamento come «organo dello Stato»: elettori ed eletti quali «funzionari dello Stato»

Tra i due ultimi decenni dell'Ottocento e il primo decennio del Novecento Georg Jellinek (1851-1911) ha rappresentato sicuramente una delle figure più complesse e importanti del firmamento politico-intellettuale di lingua tedesca. Giurista ed allievo di Paul Laband, caposcuola del positivismo giuridico tedesco della seconda metà dell'Ottocento in ambito giuspubblicistico, Jellinek, di famiglia ebraica, si era formato tra Lipsia e Vienna, esordendo nel 1872 con uno studio su *Le concezioni del mondo di Leibniz e Schopenhauer*<sup>1</sup>, che gli era valso l'addottoramento all'Università di Lipsia. Dedicatosi, in seguito, alle questioni di diritto internazionale e di diritto pubblico, nel 1879 aveva ottenuto la libera docenza all'Università di Vienna. La sua carriera, tuttavia, era apparsa sin dagli inizi estremamente difficile, a causa del forte pregiudizio antisemita diffuso nell'Impero asburgico e nell'intero mondo di lingua tedesca. Soltanto dopo una 'provvidenziale' conversione al protestantesimo Jellinek poté succedere a Bluntschli, nel 1890, alla cattedra di diritto pubblico, diritto internazionale e politica dell'Università di Heidelberg<sup>2</sup>.

Queste coordinate temporali racchiudono, molto brevemente, la vita e l'iter intellettuale di un personaggio che, come pochi altri, spaziò dalla filosofia del diritto al diritto internazionale, dal diritto pubblico al pensiero politico, sapendo coniugare una puntuale e vasta conoscenza storica con una straordinaria capacità

<sup>1</sup> G. JELLINEK, *Die Weltanschauungen Leibnitz' und Schopenhauers. Ihre Gründe und ihre Berechtigung. Studien über Optimismus und Pessimismus*, Inaug. Dissertation Wien, Leipzig, 1872.

<sup>2</sup> M.J. SATTLER, *Georg Jellinek. Ein Leben für das öffentliche Recht*, in *Deutsche Juristen jüdischer Herkunft*, hrsg. v. H. Heinrichs, München, C. H. Beck, 1993, p. 366; M. FIORAVANTI, *Giuristi e costituzione politica nell'Ottocento tedesco*, Milano, Giuffrè, 1979, p. 392. Sulla vita di Jellinek si veda il profilo biografico tracciato dalla moglie Camilla, contenuto in G. JELLINEK, *Ausgewählte Schriften und Reden*, 2 Bde., Berlin, Verlag O. von Häring, 1911, Bd. I, specie pp. 7ss.

di astrazione<sup>3</sup>. Rispetto a tale produzione imponente e poliedrica, il presente contributo tenterà di delineare, nei suoi aspetti essenziali, il tema specifico della classe dirigente.

È opportuno, al riguardo, prendere le mosse da una constatazione tanto semplice quanto – apparentemente – paradossale: in Jellinek non esiste alcun riferimento esplicito né alla ‘classe politica’, né al concetto di *élite*. Eppure, ad una lettura più attenta dei suoi lavori, e in particolare delle *Schriften* dedicate a questioni di carattere politico, emerge il tema della *classe dirigente*, ossia di quella *minoranza colta* che, in virtù di determinate caratteristiche *istituzionali*, qualità *intellettuali* e competenze *professionali*, veniva, a suo avviso, ad identificarsi con le funzioni direttive dello Stato. Quando si tenta di ricostruire la problematica della classe dirigente nell’opera di Jellinek, è assolutamente necessario ricordare che egli fu, anzitutto e soprattutto, un giurista, dedito allo studio rigoroso della *Staats- und Rechtslehre*. Conseguentemente, nella sua produzione scientifica il complesso problema del *chi dovrebbe* occupare un *ruolo dirigenziale* nella cosa pubblica risultava strettamente connesso con una precisa e articolata visione giuridico-politica dello Stato. Affrontare – con tutti i distinguo e le dovute cautele – il tema della classe dirigente in Jellinek, si configura, pertanto, come un attento, delicato lavoro di disamina filologica e concettuale. Esso deve prendere le mosse proprio dalle opere dedicate alla dottrina del diritto e dello Stato, in cui il giuspubblicista di lingua tedesca delineava quella rete concettuale, quei paradigmi teorico-metodologici al di fuori dei quali la prospettiva analitica qui proposta sarebbe semplicemente impossibile. Tale ‘rete’ rimandava, anzitutto, al significato e al ruolo degli snodi analitici centrali dello Stato, del popolo e del parlamento, dell’elettore e dell’eletto.

Nell’ultimo quindicennio dell’Ottocento Jellinek aveva già chiaramente esposto la sua ‘duplice’ idea di Stato: da un lato, esso era unico ed esclusivo detentore della sovranità e, in quanto tale, creava da se stesso – secondo la lezione di Laband – il proprio ordinamento, la *Staatsordnung*, appunto; dall’altro, però, in virtù della sua natura giuridica, esso si «autolimitava», ossia si vincolava al diritto e ad una più complessiva e articolata *Rechtsordnung*. Tale concezione generale appariva già definita in varie opere di vasto respiro, oltreché in saggi più brevi, come *Gesetz und Verordnung* del 1887, *Das System der öffentlichen subjektiven Rechte* del 1892, per giungere alla sua esposizione sistematica definitiva nella monumentale *Allgemeine Staatslehre* apparsa nel 1900<sup>4</sup>. Lo Stato sovrano appariva, sotto il primo aspetto, «potere indipendente», ma, in virtù del secondo, in quanto realtà *giuridica*, rispettava ed agiva entro i

<sup>3</sup> D. QUAGLIONI, *La sovranità*, Roma-Bari, Laterza, 2004, p. 97.

<sup>4</sup> G. JELLINEK, *La dottrina generale del diritto e dello Stato* (1900), trad. it. a cura di V. E. Orlando, Milano, Giuffrè, 1949, pp. 71-76.

limiti del diritto, configurandosi, cioè, quale «Stato di diritto» (*Rechtsstaat*)<sup>5</sup>. Questa particolare concezione dello Stato, che recuperava e al contempo superava la «traditionelle Staatslehre», rappresentava la premessa fondamentale alla concezione di parlamento delineata da Jellinek<sup>6</sup>.

Le prime testimonianze dell'interesse del giurista di lingua tedesca per il parlamento, in realtà, precedono le summenzionate opere sistematiche della maturità. In un breve articolo su *Il rapporto del deputato con l'elettorato*, pubblicato nel 1881 sul quotidiano austriaco "Die Presse", Jellinek esprimeva le sue riserve sul contesto politico austriaco, caratterizzato – a suo giudizio – da una forte contrapposizione tra i partiti politici. Tale situazione conflittuale poteva essere risolta e superata solo attraverso una corretta comprensione della reale identità degli elettori, dei deputati e del diritto elettorale. Con espressioni che sarebbero, poi, ricomparse in *Das System der öffentlichen subjektiven Rechte* e in diverse opere successive, Jellinek osservava:

«Il deputato non esercita il diritto dell'eletto, bensì dello Stato. La sua volontà è al servizio dello Stato, come quella di tutti gli altri organi statali fino al monarca. Il rappresentante del popolo, nel senso più pregnante del termine è rappresentante, promotore, funzionario dell'idea di Stato»<sup>7</sup>.

Un iniziale tentativo di elaborare una visione sistematica complessiva del ruolo giuridico-istituzionale del parlamento e del ceto politico parlamentare si ritrovava in *Gesetz und Verordnung* (1887), in cui veniva enunciato il concetto giuridico di parlamento quale «organo dello Stato». Tuttavia, la prima grande opera di teoria del diritto pubblico in cui Jellinek approfondiva tale concetto era il *System der öffentlichen subjektiven Rechte* del 1892. Uno dei capitoli centrali

<sup>5</sup> G. VALERA, *Coercizione e potere: storia, diritti pubblici soggettivi e poteri dello Stato nel pensiero di Georg Jellinek*, in *Storia dei concetti e saperi della borghesia tra Otto e Novecento*, a cura di G. Gozzi, R. Gherardi, Bologna, il Mulino, 1995, pp. 61-63; D. QUAGLIONI, *Sovranità e autolimitazione (rileggendo la «Dottrina generale dello Stato e del diritto» di G. Jellinek)*, in *Crisi e metamorfosi della sovranità. Atti del XIX Congresso nazionale della società italiana di filosofia giuridica e politica*, Trento, 29-30 settembre 1994, a cura di M. Basciu, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 273-276; N. MATTEUCCI, *Lo Stato moderno. Lessico e percorsi*, Bologna, il Mulino, 1997, p. 35.

<sup>6</sup> Cfr. G. GOZZI, *Les limites du pouvoir en Allemagne au dix-neuvième siècle: l'État de droit et les droits public subjectifs*, in "Scienza politica. Per una storia delle dottrine politiche", n. 10, 1994, pp. 86-92; S. BREUER, *Georg Jellinek und Max Weber. Von der sozialen zur soziologischen Staatslehre*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, pp. 6-8; S. AMATO, *Il problema 'partito' negli scrittori politici tedeschi (1851-1914)*, Firenze, CET, 1992, pp. 87-94; L. FERRAJOLI, *La cultura giuridica nell'Italia del Novecento*, Roma-Bari, Laterza, 1999, pp. 22-28.

<sup>7</sup> G. JELLINEK, *Das Verhältnis des Abgeordneten zur Wählerschaft*, in "Die Presse", 11. August 1881, ripr. in ID., *Ausgewählte Schriften und Reden* cit., p. 374.

dell'opera<sup>8</sup> era, infatti, dedicato ai «diritti degli organi dello Stato», ossia ai diritti di quelle persone giuridiche la cui volontà «entro i limiti ad essa assegnati dalle norme costituzionali o legislative è da riguardarsi come volontà dello Stato»<sup>9</sup>. In tal senso, nella prospettiva di Jellinek, gli organi *costituivano* lo Stato, e, sebbene svolgessero compiti diversi gli uni dagli altri, erano investiti di tali funzioni dallo Stato stesso; pertanto, osservava il giurista,

«la competenza [...] non è mai un diritto soggettivo, ma costituisce sempre un diritto obiettivo»<sup>10</sup>.

Già in un precedente, breve scritto pubblicato nel 1883, del resto, Jellinek aveva anticipato tali considerazioni, affermando che Montesquieu, con la sua teoria della separazione dei poteri, non aveva compreso l'«unità organica di tutte le funzioni statali»<sup>11</sup>. In sintesi, la volontà dello Stato prendeva forma e si manifestava *negli e attraverso* i suoi organi, fra i quali Jellinek individuava, appunto, l'istituto rappresentativo parlamentare inteso quale «organo partecipante alla formazione della volontà dello Stato», la cui volontà valeva come volontà statale<sup>12</sup>.

Jellinek insisteva sulla natura 'umana' degli organi statali e, in particolare, su quella del parlamento, sul fatto che esso era costituito da persone fisiche, dagli «eletti». Uno dei problemi centrali posti nell'opera del 1892 era, pertanto, quello di comprendere il ruolo e il significato «giuridico» sia del deputato, sia dell'elettore<sup>13</sup>. Quest'ultimo era definito da Jellinek «organo dello Stato» nei seguenti termini:

---

<sup>8</sup> Mi riferisco al capitolo XIII dell'opera dedicato a *Gli organi dello Stato*, in G. JELLINEK, *Sistema dei diritti pubblici soggettivi*, trad. it. Milano-Roma-Napoli, Società Editrice libraria, 1912.

<sup>9</sup> G. JELLINEK, *Sistema dei diritti pubblici soggettivi* cit., p. 246. La definizione dei «diritti degli organi» forniva a Jellinek l'occasione, fra l'altro, per attaccare e rigettare la teoria organica del diritto esposta da Otto von Gierke. Secondo Jellinek, anche il costituzionalista viennese Edmund Bernatzik, suo amico e collega alle Università di Vienna e di Basilea, aveva finito per riproporre l'impostazione di Gierke (ivi, pp. 247-248); per la concezione di «organo dello Stato» in quest'ultimo, si veda E. BERNATZIK, *Über den Begriff der juristischen Person. Kritische Studien über die juristische Person und über die juristische Persönlichkeit der Behörden insbesondere* (1899), mit einem Geleitwort v. G. Winkler, Wien-New York, Springer Verlag, 1996, pp. 95ss.

<sup>10</sup> G. JELLINEK, *Sistema dei diritti pubblici soggettivi* cit., pp. 248-249.

<sup>11</sup> G. JELLINEK, *Die Entwicklung des Ministeriums in der konstitutionellen Monarchie*, in "Grünhuts Zeitschrift", 1883, ripr. in ID., *Ausgewählte Schriften und Reden* cit., Bd. I, pp. 130-132.

<sup>12</sup> G. JELLINEK, *Sistema dei diritti pubblici soggettivi* cit., p. 259.

<sup>13</sup> Ivi, p. 262.

«L'elettore, partecipando come membro del collegio elettorale alla funzione statale della formazione della Camera elettiva, non agisce come un'individualità a se stante, ma come organo dello Stato [...]. Lo Stato attribuisce all'individuo una capacità, connessa con la di lui persona, di agire come organo dello Stato»<sup>14</sup>.

Se l'elettore era «organo dello Stato», ne conseguiva che il diritto elettorale stesso finiva per consistere – labandianamente – nella «nomina» di un «organo dello Stato». Il diritto ad eleggere veniva, così, trasformato in una «funzione dello Stato», ed era proprio a partire da tale premessa che Jellinek negava qualsiasi differenza sostanziale tra «nomina» ed «elezione»<sup>15</sup>; anche nel caso dell'elezione si trattava, comunque, di

«nominare un organo dello Stato, in un senso più generale, nominare un organo di qualunque comunità, mediante un certo numero di volontà fisicamente individuali, dalle quali, in forza delle prescrizioni della legge, si forma una volontà unica»<sup>16</sup>.

Nella prospettiva di Jellinek, pertanto, anche il deputato che sedeva in parlamento era da intendersi come «funzionario dello Stato»<sup>17</sup>:

«Gli eletti prendono parte, perciò, alle funzioni del collegio non come esercizio di un loro diritto, ma come attività di un organo dello Stato. [...] Questo diritto si presenta, altresì, giuridicamente come una pretesa di riconoscimento della loro individualità in quanto investita delle qualità di organo dello Stato, pretesa che deriva ad essi dalla qualificazione attiva, acquisita mediante l'elezione»<sup>18</sup>.

La 'riduzione' dell'eletto e dell'elettore a «funzionari dello Stato», e del diritto elettorale stesso a «funzione dello Stato», finiva con il *de-politicizzare* radicalmente sia la figura dell'eletto e dell'elettore, sia la pratica elettorale e, in ultima analisi, il parlamento stesso. Tra il *System der öffentlichen subjektiven Rechte* e la pubblicazione della *Allgemeine Staatslehre* (1900) trascorsero diversi anni, durante i quali Jellinek non apportò sostanziali modifiche alla sua concezione del parlamento come «organo dello Stato»<sup>19</sup>.

Tuttavia, proprio la *Allgemeine Staatslehre* conteneva interessanti approfondimenti del concetto di rappresentanza e del ruolo dell'«organo rappresentativo». Come in tutte le sue opere, Jellinek non si limitava ad esporre la sua

<sup>14</sup> Ivi, p. 154.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Ivi, p. 175.

<sup>17</sup> Ivi, p. 176.

<sup>18</sup> Ivi, p. 184.

<sup>19</sup> G. JELLINEK, *Dottrina generale del diritto e dello Stato* cit., p. 122.

concezione giuridico-astratta della rappresentanza. Egli tracciava un ampio *excursus* storico delle teorie e dei sistemi della rappresentanza politico-sociale che si erano avvicendati dal medioevo sino all'età moderna. Secondo il giurista di lingua tedesca, la concezione e la pratica della rappresentanza medievale si erano contraddistinte per la presenza del «mandato vincolato». Sulla base di esso, in paesi come l'Inghilterra, dove il parlamento per ceti era «divenuto una istituzione che funzionava normalmente, inserita nella organizzazione statale», l'eletto «riceveva le sue istruzioni dagli elettori, ed era obbligato a rendere conto circa l'esecuzione di esse». Jellinek riteneva che, a partire dal XVII secolo, la sempre maggiore complessità dei compiti legislativi avesse contribuito a diffondere l'idea che «i membri del parlamento rappresentano la totalità del popolo». Solo con la rivoluzione francese, tuttavia, il «mandato libero» aveva sostituito definitivamente quello «vincolato», poiché – a suo avviso – si era oramai affermata «l'idea della indipendenza dei deputati dagli elettori»<sup>20</sup>. Jellinek si interrogava sul significato «reale» ed «obiettivo» della rappresentanza moderna basata sul «mandato libero», giungendo alla conclusione che tra parlamento e popolo esisteva «un rapporto di organo», in virtù del quale

«tale organo rappresenta nell'interno della corporazione la volontà di questi membri. Gli organi rappresentativi [...] sono in questo senso organi secondari, organi di un altro organo primario. Quest'organo primario ha la sua volontà nella volontà di quello, e nessuna volontà al di fuori di esso»<sup>21</sup>.

Il parlamento era, dunque, «organo secondario», ossia organo di un altro «organo dello Stato», che era il «popolo»<sup>22</sup>. Solamente in tal senso, secondo Jellinek, diventava comprensibile «il pieno significato giuridico del principio che il membro di una Camera è rappresentante del popolo»:

«Egli è membro di un'assemblea, la cui volontà è volontà del popolo, e, quindi, la sua volontà è da considerarsi esclusivamente come concorrente a formare la volontà del popolo, e non già come volontà di un gruppo del popolo»<sup>23</sup>. >

Alla luce di tale argomentazione, che trasformava il problema *politico* della rappresentanza parlamentare in un problema essenzialmente *giuridico*, Jellinek distingueva tra le forme di Stato sulla base del numero e della tipologia dei vari «organi statali»: «immediati», «primari», «secondari» etc.<sup>24</sup>. In sintesi, egli finiva per sviluppare uno schema teorico che prevedeva la perfetta coincidenza

<sup>20</sup> G. JELLINEK, *op. cit.*, pp. 143-145.

<sup>21</sup> *Ivi*, p. 139.

<sup>22</sup> *Ivi*, p. 151.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> *Ivi*, pp. 228ss.

tra la rappresentanza e il suo «rapporto di organo»; ma ciò implicava che il concetto di rappresentanza finisse per essere «assorbito» nella distinzione tra «organo primario», il popolo, ed «organo secondario», il parlamento. La volontà del popolo si esprimeva esclusivamente in quella del parlamento, e al popolo – «organo primario» – restava, quale esclusiva manifestazione di volontà, l'elezione del parlamento<sup>25</sup>. La definizione del parlamento come «organo secondario» costituiva una novità rispetto al *System der öffentlichen subjektiven Rechte*, in cui, peraltro, Jellinek non aveva sviluppato in maniera sistematica il rapporto tra parlamento e popolo relativamente alla questione della rappresentanza. Eppure, il significato della riflessione jellinekiana non mutava: il parlamento, e con esso il popolo, altro non era che una «funzione», un «organo» dello Stato.

Era all'interno di questa, e soltanto di questa logica che si collocava, nella *Allgemeine Staatslehre*, il discorso del giurista sulle caratteristiche e il senso della rappresentanza. Jellinek, che si misurava con la questione del parlamento e della rappresentanza da studioso e teorico del diritto, riconduceva il parlamento, e, con esso, il momento dell'elezione e della rappresentanza parlamentare, esclusivamente entro le maglie dello Stato. Come è stato da più parti rilevato, lo Stato sovrano era, in Jellinek, una realtà giuridica, e come tale erano da considerarsi anche i suoi organi costitutivi<sup>26</sup>.

Se ci fermassimo a considerare soltanto le opere di teoria del diritto e dello Stato, dovremmo concludere che Jellinek non solo non si occupò direttamente della classe dirigente, ma che, in un certo senso, eluse il problema de-politicizzando quelle figure – il parlamento, l'elettore, l'eletto, il popolo – che erano ad essa, più o meno direttamente, correlate. Eppure, paradossalmente, proprio questa operazione di *neutralizzazione* e *de-politicizzazione* costituiva la base teorica a partire dalla quale egli elaborò, sebbene in maniera non sistematica, le sue personali considerazioni sulla classe dirigente.

## 2. Il parlamento e i pericoli della «maggioranza tirannica»

Parallelamente alle opere sistematiche di teoria del diritto e dello Stato,

<sup>25</sup> Cfr. le puntualizzazioni nel merito di F. RICCOBONO, *Interpretazioni kelseniane*, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 78-79.

<sup>26</sup> M. FIORAVANTI, *Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 1999, p. 137; sul tema cfr. anche ID., *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della costituzione tra Ottocento e Novecento*, tomo I, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 59-63; D. QUAGLIONI, *La sovranità* cit., pp. 97ss.

Jellinek – figura poliedrica e dai molteplici interessi scientifico-culturali – continuò a pubblicare una serie di interventi dai quali emergeva il suo punto di vista più propriamente *politico* nei confronti del parlamento. Tale punto di vista si presentava improntato ad una profonda diffidenza verso l'«organo legislativo»: il parlamento veniva, infatti, concepito come quel luogo in cui poteva prendere forma la 'tirannia della maggioranza', in quanto i legislatori erano in grado di minacciare seriamente i diritti di libertà delle minoranze.

Sul piano del pensiero politico, la questione dei diritti di libertà veniva già chiaramente delineata in un breve ma denso intervento del 1891, dedicato alle concezioni politiche dell'«assolutista» Hobbes e del «radicale» Rousseau. In esso, Jellinek attaccava la *Demokratielehre* di Rousseau ritenendola illiberale: il «difensore della monarchia assoluta» Hobbes e «l'entusiasta difensore della repubblica radicale» Rousseau erano posti da Jellinek sullo stesso piano, poiché, a suo giudizio, il «Leviatano» del primo ed il «popolo» del secondo erano parimenti due «sovrani assoluti», privi di limiti e, quindi, «tirannici»<sup>27</sup>. L'accostamento di Rousseau a Hobbes era finalizzato a delegittimare la dottrina democratica del ginevrino, in cui, secondo Jellinek, «il sovrano ha semplicemente cambiato nome: esso ha, infatti, ottenuto un potere assoluto e illimitabile»<sup>28</sup>. Nella prospettiva jellinekiana, l'assolutezza del potere sovrano concepito da Rousseau era testimoniata dal fatto che

«il nuovo sovrano è [...] irrepresentabile. La costituzione rappresentativa è considerata illegittima, come dagli assolutisti. Rousseau è l'oppositore più strenuo dell'idea costituzionale. Il sovrano non può trasferire il suo potere al rappresentante senza abdicare a se stesso»<sup>29</sup>.

Emerge, da tali rilievi, come Jellinek non contestasse tanto la democrazia quale forma di governo, quanto la dottrina politica rousseauiana, poiché, a suo giudizio, profondamente illiberale.

Al tema della libertà egli dedicava lo studio del 1895 su *La dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, con cui precisava alcuni dei presupposti teorico-politici alla base della sua diffidenza verso il parlamento<sup>30</sup>. L'intero

<sup>27</sup> G. JELLINEK, *Die Politik des Absolutismus und Radikalismus. Hobbes und Rousseau*, Vortrag gehalten in der Aula des Museums zu Basel am 10. Februar 1891, in ID., *Ausgewählte Schriften und Reden* cit., Bd. II, pp. 11-14.

<sup>28</sup> Ivi, p. 15.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> Per alcune indicazioni sul tema cfr. G. BONGIOVANNI, *Spirito protestante, libertà religiosa e Dichiarazioni americane e francese. I diritti dell'uomo tra storicità e positivizzazione nella riflessione di Georg Jellinek*, introduzione alla traduzione italiana di



saggio si basava su una comparazione tra la Dichiarazione dei diritti francese del 1789 e quella americana del 1776. Sin dall'inizio del saggio, Jellinek polemizzava con coloro che avevano individuato nel *Contrat social* il testo cui si sarebbero ispirati i rivoluzionari francesi per la *Déclaration*. La teoria rousseauiana del contratto prevedeva – a suo avviso – la completa cessione alla comunità politica di tutti i diritti dei singoli, la cui libertà consisteva nella partecipazione diretta alla vita politica, piuttosto che nel riconoscimento di una sfera di libertà intangibile da parte dello Stato<sup>31</sup>. In aperta opposizione al *Contrat social*, la Dichiarazione francese del 1789 era, invece, finalizzata a garantire un nucleo forte di diritti, indisponibili da parte del legislatore<sup>32</sup>. Nell'interpretazione proposta da Jellinek, tale caratteristica derivava alla *Déclaration* dal modello delle dichiarazioni degli Stati confederali americani<sup>33</sup>, ai quali Jellinek riconosceva il grande merito di aver elaborato per primi una dichiarazione dei diritti ed una costituzione scritte<sup>34</sup>.

Denotando una spiccata attenzione per l'analisi e la ricostruzione storica – qualità che emergeva, peraltro, anche dalle sue opere di teoria del diritto e dello Stato –, Jellinek spiegava il 'primato' americano in base alle particolari condizioni storiche e politiche che avevano caratterizzato la vita nel 'Nuovo Mondo': i coloni avevano fatto esperienza diretta e concreta di quei diritti inseriti, poi, nelle Dichiarazioni dei diritti confederali. Nella prospettiva di Jellinek, il fatto che il parlamento inglese avesse negato ai cittadini delle colonie una serie di diritti, riconosciuti, invece, ai cittadini britannici, ed il crescente conflitto economico tra le due sponde dell'Atlantico, avevano spinto gli Americani a rivendicare tutte quelle libertà di cui avevano fatto attiva e concreta esperienza, e a fissarle in speciali dichiarazioni scritte.

Si è già accennato sopra che Jellinek, nello studio sulle *Dichiarazioni dei diritti dell'uomo e del cittadino*, proponeva l'immagine del parlamento come potenziale minaccia politica alla libertà e ai diritti individuali. Problematiche analoghe venivano riproposte e approfondite dal giuspubblicista di lingua tedesca nel saggio del 1898 su *Il diritto delle minoranze*, scritto e pubblicato nella

G. JELLINEK, *Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte* (1895), *La dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino. Un contributo alla moderna storia costituzionale*, a cura di G. Bongiovanni, Roma-Bari, Laterza, 2002.

<sup>31</sup> G. JELLINEK, *La dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* cit., pp. 3-4. Su tale aspetto, si veda il lucido commento di Felice Battaglia in *Classici del liberalismo e del socialismo. Le carte dei diritti*, a cura di F. Battaglia, Firenze, Sansoni, 1946, pp. 40-41.

<sup>32</sup> G. JELLINEK, *La dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* cit., pp. 3-4.

<sup>33</sup> Ivi, pp. 29-32. Sebbene Jellinek insistesse fortemente sul 'debito' intellettuale dei rivoluzionari francesi nei confronti di quelli americani, egli non pensò mai che la Dichiarazione francese fosse una «pedissequa imitazione di quelle americane» (ivi, p. 29).

<sup>34</sup> *Ibidem*.

capitale dell'Impero austro-ungarico<sup>35</sup>. Occorre, ovviamente, richiamare che nella duplice monarchia danubiana il fitto intreccio di diverse nazionalità, etnie e confessioni religiose rendeva il problema delle minoranze tutt'altro che una mera questione accademica.

Nel summenzionato contributo del 1898, l'autore identificava i diritti di libertà con quelli delle minoranze. Muovendo da tale premessa, egli si chiedeva se la volontà della maggioranza espressa nell'«organo legislativo» avesse realmente un potere decisionale illimitato, in grado di conculcare i diritti, le ragioni e gli interessi delle minoranze<sup>36</sup>. Secondo Jellinek, erano numerosi gli strumenti sviluppati nella storia per affermare i diritti delle minoranze<sup>37</sup>. Tra le misure adatte a evitare la «tirannia della maggioranza» egli indicava, anzitutto, quella serie di disposizioni o leggi che non potevano essere modificate a mera discrezione delle assemblee legislative. Egli riteneva che le misure più importanti in tal senso fossero state realizzate proprio negli Stati Uniti d'America, dove i rappresentanti delle colonie avevano affermato il principio secondo cui la minoranza aveva la facoltà di opporsi ad eventuali modifiche costituzionali lesive dei suoi diritti<sup>38</sup>. La tradizione politica e costituzionale americana si caratterizzava, dunque, per la garanzia dei diritti della minoranza.

Dopo aver ricondotto, nelle sue opere sistematiche generali, il parlamento e la dinamica elettorale entro le maglie dello Stato, nelle *Schriften* Jellinek puntualizzava che il parlamento, in quanto organo dello Stato, poteva minacciare la libertà e i diritti acquisiti, se la maggioranza si trasformava in maggioranza dispotica. Tale problematica, come dichiarava lo stesso Jellinek in *Das Recht der Minoritäten*, apparteneva alla grande tradizione liberale<sup>39</sup> incarnata da autori quali Constant, John Stuart Mill, Tocqueville, Calhoun.

<sup>35</sup> Tale saggio riproduceva il testo di un discorso tenuto da Jellinek nel 1898 dinanzi alla *Juristische Gesellschaft* di Vienna, in quella capitale di un impero multi-popolare e multi-etnico che appariva al giurista un riuscito esempio di convivenza tra diverse nazionalità; cfr. G. JELLINEK, *Das Recht der Minoritäten*, Berlin, Humboldt Verlag, 1898, p. 43.

<sup>36</sup> Ivi, pp. 2-7.

<sup>37</sup> Ivi, p. 7.

<sup>38</sup> Ivi, pp. 13-15. Secondo Jellinek, questa particolare caratteristica del sistema politico americano scaturiva dalla tradizione delle ex-colonie: esse erano state fondate sulla base di «contratti», i quali potevano essere modificati solo a condizione che *tutti* i cittadini lo volessero. Con lo sviluppo delle relazioni sociali ed economiche, era diventato, poi, impossibile modificare la costituzione secondo il principio di unanimità; ad esso si era sostituito il diritto, per la minoranza, di opporsi a disposizioni che violavano le sue libertà costituzionalmente garantite (ivi, pp. 2-7).

<sup>39</sup> Ivi, p. 24. Tale tradizione di pensiero costituì un punto di riferimento essenziale per tutte le opere del giurista, compresa la stessa *Allgemeine Staatslehre*. In una nota a *Das Recht der Minoritäten* Jellinek ricordava anche Herbert Spencer quale critico del puro principio di maggioranza.

Da Constant, Jellinek aveva mutuato la critica alla concezione rousseauiana della sovranità. Sia in *Die Politik des Absolutismus und Radikalismus*, sia in *Das Recht der Minoritäten*, egli riteneva, esattamente come Constant, che il *Contratto sociale* rappresentasse una sorta di mostruosità politica, poiché istituiva un potere sovrano senza freni, in grado di intromettersi nella sfera individuale e di schiacciare qualsiasi minoranza<sup>40</sup>.

Le opere di Mill, come *On Liberty* e le *Considerations on Representative Government*, apparivano a Jellinek esemplificative di una genuina attitudine liberale favorevole ai diritti delle minoranze<sup>41</sup>. Tuttavia, la tutela delle minoranze si collocava, in Mill e in Jellinek, su due piani non perfettamente coincidenti. Nelle sue celebri *Considerations on Representative Government* del 1861, il liberale inglese aveva – infatti – inserito la riflessione sulle minoranze all'interno di un coerente progetto politico di democrazia rappresentativa, in cui il rispetto e la protezione delle minoranze passavano attraverso riforme istituzionali quali, ad esempio, l'introduzione del sistema proporzionale<sup>42</sup>. Simili considerazioni erano, invece, del tutto assenti in Jellinek, poiché difficilmente inseribili nel suo disegno generale di giuridicizzazione, neutralizzazione e de-politicizzazione dell'istituto parlamentare e della *classe dirigente* stessa quale 'funzione dello Stato'.

La tutela delle minoranze, secondo Jellinek, era altrettanto presente nell'opera dell'americano John C. Calhoun, definito in *Das Recht der Minoritäten* uno dei sostenitori più convinti del «diritto di replica» delle minoranze<sup>43</sup>.

Per l'analisi e la denuncia della maggioranza dispotica, tuttavia, Jellinek era debitore soprattutto nei confronti di Tocqueville. Nell'ultima parte del suo saggio, infatti, il giurista di lingua tedesca esplicitava la propria avversione per

<sup>40</sup> Ivi, p. 13. Per Constant come per Jellinek, Rousseau aveva commesso il grave «errore» di ritenere che l'alienazione di tutti i diritti originari individuali alla comunità attraverso il contratto sociale impedisse al potere sovrano di nuocere ai cittadini; cfr. B. CONSTANT, *Principi di politica*, a cura di U. Cerroni, Roma, Samonà e Savelli, 1965, p. 67.

<sup>41</sup> G. JELLINEK, *Das Recht der Minoritäten* cit., p. 24.

<sup>42</sup> J. STUART MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, trad. it. a cura di M. Prospero, Roma, Editori Riuniti, 1999, pp. 106ss.; cfr. M.T. PICCHETTO, *Mill*, Milano, F. Angeli, 1985, pp. 37-39; ID., *Verso un nuovo liberalismo. Le proposte politiche e sociali di John Stuart Mill*, Milano, Franco Angeli, 1996, p. 50; G. BEDESCHI, *Storia del pensiero liberale*, Roma-Bari, Laterza, 1993, pp. 235-240.

<sup>43</sup> G. JELLINEK, *Das Recht der Minoritäten* cit., p. 34. Il pensatore politico americano aveva anticipato la riflessione tocquevilliana sulla «tirannia della maggioranza», affermando nel suo *Disquisition on Government* (1828) la necessità di contenere il potere della maggioranza per difendere la libertà e i diritti delle minoranze; cfr. J.C. CALHOUN, *Disquisition on Government*, in M.L. SALVADORI, *Potere e libertà nel mondo moderno. J. C. Calhoun, un genio imbarazzante*, Roma-Bari, Laterza, 1996, p. 130.

la società moderna sempre più «democratizzata» e «livellata», e, quindi, a suo giudizio, sempre più esposta alla «tirannia della maggioranza»<sup>44</sup>:

«Con il progredire della democratizzazione della società, si sviluppa il dominio del principio di maggioranza (*Herrschaft des Majoritätsprinzips*). Più l'individuo è schiacciato sotto il peso della solidarietà umana, meno limiti sono posti alla volontà dominante nei confronti del singolo»<sup>45</sup>.

La correlazione posta da Jellinek tra la genesi di una maggioranza parlamentare dispotica e il processo di «democratizzazione della società» sembrava richiamarsi a quel passo della *Démocratie en Amérique* (1835-1840), in cui Tocqueville affermava che «per conoscere la legislazione e i costumi di un popolo» occorreva «cominciare con lo studiare il suo stato sociale»<sup>46</sup>:

«È impossibile pensare che l'eguaglianza non riesca prima o poi a penetrare anche nel campo politico come altrove; non si possono, infatti, concepire gli uomini eternamente ineguali tra loro in un punto ed eguali nell'altro. [...] Ma quando i cittadini sono tutti quasi eguali, diviene loro assai difficile difendere l'indipendenza contro gli attentati del potere»<sup>47</sup>.

Nella *Démocratie en Amérique* Tocqueville aveva puntualizzato che la «tirannia della maggioranza» non era solo materiale, ma anche morale e intellettuale, e si manifestava nella sistematica repressione della indipendenza di spirito e di critica dei cittadini<sup>48</sup>. In *Das Recht der Minoritäten* leggiamo:

«Nella società democratica regna incontrastata [...] l'opinione pubblica, che non è altro che la maggioranza, il potere sociale che agisce accanto a quello politico. Tocqueville, sostenitore della teoria democratica, ci ha insegnato [...] che in democrazia l'opinione pubblica impone la propria visione senza incontrare ostacoli, che ci vuole ben più coraggio ad opporsi alla *vox populi* che al comando di un sovrano»<sup>49</sup>.

Jellinek concludeva che, dinanzi a tale fenomeno, la principale forma di opposizione risiedeva in una strenua difesa dei diritti delle minoranze e delle libertà individuali<sup>50</sup>.

<sup>44</sup> G. JELLINEK, *Das Recht der Minoritäten* cit., pp. 39-40.

<sup>45</sup> Ivi, p. 40.

<sup>46</sup> A. de TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, trad. it. a cura di G. Candeloro, Milano, Rizzoli, 1982, p. 56.

<sup>47</sup> Ivi, p. 62.

<sup>48</sup> Ivi, p. 251.

<sup>49</sup> G. JELLINEK, *Das Recht der Minoritäten* cit., p. 40.

<sup>50</sup> Ivi, p. 43.

3. Tra dottrina delle «funzioni dello Stato» e parlamento dispotico: il ruolo dirigente di giuristi e giudici professionali

Sono stati posti in rilievo, sin qui, due livelli di lettura nell'opera di Jellinek. La *Staats- und Rechtslehre* definiva l'istituto parlamentare, la rappresentanza e la figura stessa dell'eletto-rappresentante quali momenti, parti componenti e organi dello Stato sovrano che, in quanto entità *giuridica*, agisce secondo il ed è vincolato al rispetto *del* diritto. Sul piano del pensiero politico e dell'analisi storico-concreta, Jellinek denunciava i pericoli insiti nella logica parlamentare medesima e, in particolare, le derive liberticide di una maggioranza tirannica. Dalla intersecazione fra questi due livelli di lettura emerge, a giudizio di chi scrive, sebbene in maniera non sistematica, la concezione jellinekiana di classe dirigente.

Nell'opera del giurista di lingua tedesca è possibile, infatti, individuare un terzo e ulteriore livello di lettura, delineato nel saggio del 1885 *Una Corte costituzionale per l'Austria*. In esso convergevano, per saldarsi assieme, le due prospettive precedentemente delineate: la critica giuridico-politica e storico-concreta alla maggioranza dispotica, e la teoria generale del parlamento e della rappresentanza come «funzioni dello Stato». Lo studio in questione, peraltro, rappresentò a lungo un punto di riferimento fondamentale per i principali costituzionalisti austriaci tra Otto e Novecento<sup>51</sup>.

*Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich* criticava, anzitutto, l'Impero asburgico e la sua classe dirigente per non aver predisposto «corti di giustizia» in grado di risolvere quegli atti di «illegalità parlamentare» che, secondo Jellinek, si manifestavano in tre particolari circostanze: 1) nel caso di elezioni contestate, 2) nei conflitti tra legislazione ordinaria e leggi costituzionali, e 3) nelle controversie tra la legislazione imperiale e quella dei singoli *Länder*<sup>52</sup>. La riforma in senso costituzionale della monarchia asburgica varata nel 1867 aveva, bensì, introdotto una Corte di giustizia imperiale (*Reichsgerichtshof*), la quale avrebbe dovuto proteggere i diritti fondamentali previsti dalla costituzione e risolvere eventuali contrasti tra l'Impero e i *Länder*; secondo Jellinek, però, nessuna di tali funzioni era stata sino allora assolta in modo davvero efficace<sup>53</sup>. Egli preci-

<sup>51</sup> Basti qui ricordare che al saggio di Jellinek si sarebbero richiamati, direttamente e non, il giurista e leader della socialdemocrazia austriaca Karl Renner, in *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen* (1917), e lo stesso Hans Kelsen, che di Jellinek era stato allievo all'Università di Heidelberg.

<sup>52</sup> G. JELLINEK, *Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich*, Wien, Alfred Hölder, K. und K. Hof- und Universitäts-Buchhändler, 1885, pp. 8-9, 14-16.

<sup>53</sup> *Ivi*, pp. 18ss.

sava che la mancanza di organi giudiziari *ad hoc*, veramente efficienti ed in grado di fungere da 'terzo neutro', rendeva estremamente difficile la difesa della costituzione contro possibili trasgressioni e abusi commessi dal parlamento e, in particolar modo, dalle maggioranze parlamentari<sup>54</sup>.

Il saggio sul *Verfassungsgerichtshof* del 1885 si basava sull'assunto centrale – successivamente riproposto e approfondito nel *System der subjektiven Rechte* e nella *Allgemeine Staatslehre* – che lo Stato e i suoi stessi organi erano limitati dal diritto, e che tali «limiti», assieme ai principi che regolavano l'espressione della volontà statale, erano contenuti nella costituzione<sup>55</sup>. Nella storia più recente, tuttavia, si erano moltiplicati – a suo avviso – gli esempi di parlamenti che avevano superato i propri «limiti», violando clamorosamente la costituzione<sup>56</sup>. In Jellinek, la soluzione di tale problema presupponeva una «corretta» comprensione del significato di parlamento, di Stato e di costituzione, comprensione che era strettamente correlata ai concetti espressi nelle opere di *Staats- und Rechtslehre*:

«Non il potere legislativo, bensì lo Stato fa le leggi, non il governo le attua, bensì la volontà dello Stato; [...] la volontà dello Stato stessa acquisisce forma concreta nella esecuzione»<sup>57</sup>.

Il punto di vista dal quale osservare – e giudicare – il potere legislativo era, cioè, la «volontà dello Stato», la quale si articolava secondo le norme contenute nella costituzione; salvaguardare la costituzione significava, pertanto, tutelare la corretta manifestazione di quella volontà<sup>58</sup>. Jellinek attribuiva tale salvaguardia al «Richteramt», all'*ordine dei giudici*, cui riconosceva quei caratteri di *a-partiticità* e di *neutralità* necessari per difendere la costituzione da eventuali abusi del potere legislativo<sup>59</sup>. In *Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich* egli consigliava, conseguentemente, di istituire nell'Impero austriaco una Corte costituzionale improntata in tal senso<sup>60</sup>.

<sup>54</sup> Ivi, pp. 2-4.

<sup>55</sup> Ivi, pp. 1-2.

<sup>56</sup> Ivi, pp. 2ss.

<sup>57</sup> Ivi, p. 4.

<sup>58</sup> Cfr. G. BONGIOVANNI, *Reine Rechtslehre e dottrina giuridica dello Stato. Hans Kelsen e la costituzione austriaca del 1920*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 22ss.

<sup>59</sup> Tale concetto caratterizzava, per l'appunto, *Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich*. Sul tema, si vedano le considerazioni svolte da D. WYDUCKEL, *Georg Jellinek's Beitrag zur Verfassungsgerichtsbarkeitentwicklung*, in *Georg Jellinek. Beiträge zum Leben und Werk*, hrsg. von S.L. Paulson und M. Schulte, Wien, Mohr Siebeck, 2000, pp. 286ss.

<sup>60</sup> G. JELLINEK, *Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich* cit., p. 66.

La rilevanza di tali problematiche emergeva nuovamente, qualche anno dopo, in un intervento pronunciato da Jellinek al XIX Congresso dei Giuristi Tedeschi del 1888 e dedicato al *Parere sulla questione: è raccomandabile considerare come attività giuridica l'esame delle elezioni dei corpi legislativi e, perciò, affidarne la verifica alla giurisdizione di una corte esaminatrice elettorale indipendente?*. Il giuspubblicista di lingua tedesca si chiedeva se il parlamento – l'«organo legislativo» – avesse il diritto di decidere in ultima istanza sulla legittima elezione dei propri membri. Dimostrando una conoscenza puntuale ed ampia della storia istituzionale inglese, egli osservava come, con l'*Election Petitions and Corrupt Practices of Elections Act* del 1868, il parlamento inglese – «il più geloso dei suoi privilegi» e «il più potente» – avesse affidato ai giudici della Alta Corte di Giustizia di Londra il delicato compito di decidere sulla legittimità delle procedure elettorali e della condotta elettorale dei deputati suoi membri, in caso di contestazione dei risultati elettorali<sup>61</sup>. Nel merito, la 'superiorità' del sistema inglese consisteva, secondo Jellinek, nell'aver riconosciuto che «la decisione su elezioni contestate» era essenzialmente una «questione di diritto» (*Rechtsfrage*), piuttosto che una «questione di potere» (*Machtsfrage*); ciò confermava e rafforzava, a suo avviso, il carattere compiutamente costituzionale della monarchia inglese<sup>62</sup>. All'esempio dell'Inghilterra Jellinek contrapponeva quale modello negativo la Francia della Terza repubblica, dove la Camera dei deputati, in virtù dello strapotere di cui godeva tradizionalmente il legislatore, aveva il diritto e il potere di esprimersi sulla legittimità delle elezioni dei propri membri. Eppure, era proprio il modello francese, notava Jellinek con non poco rammarico, ad aver trionfato nel Continente<sup>63</sup>.

Nel suo intervento del 1888, il giurista di lingua tedesca difendeva l'istituzione di una «corte esaminatrice elettorale indipendente» attraverso la contrapposizione – già delineata, peraltro, in *Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich*<sup>64</sup> – tra diritto e politica, o meglio, tra il «giudice» e il «politico»; il primo,

<sup>61</sup> G. JELLINEK, *Gutachten über die Frage: empfiehlt es sich, die Prüfung der Wahlen für gesetzgebende Körperschaften als eine rechtliche Tätigkeit anzuerkennen und deshalb die Rechtsprechung eines unabhängigen Wahlprüfungsgerichtshofes zu erstellen?*, in ID., *Ausgewählte Schriften und Reden* cit., Bd. II, pp. 400-404, in particolare p. 404.

<sup>62</sup> Ivi, p. 411.

<sup>63</sup> Ivi, pp. 409-411. La contrapposizione fra l'Inghilterra, come paese dei diritti e delle garanzie, e la Francia, espressione dell'assoluto primato legislativo, era un tema ricorrente nell'opera di Jellinek, tanto da ricomparire a più riprese anche nel rilevante saggio della maturità su *Verfassungsänderung und Verfassungswandel. Eine staatsrechtlich-politische Abhandlung*, Berlin, Verlag O. Häring, 1906, pp. 46ss.

<sup>64</sup> Nel suo intervento del 1888 Jellinek ricordava come il suo precedente saggio su *Ein*

infatti, doveva «giustificare sul piano giuridico il suo giudizio», laddove il secondo seguiva una logica faziosa e «particolaristica»<sup>65</sup>.

A tale impostazione Jellinek non avrebbe mai rinunciato, neppure nelle sue opere più tarde. È, infatti, del 1905 il suo saggio su *Il suffragio plurimo e le sue conseguenze*, da cui emergeva rinnovatamente – e con chiarezza ancor maggiore – la connessione tra la dottrina generale delle funzioni dello Stato e i ‘pericoli’ insiti nella pratica politica parlamentare. Tale scritto venne composto e pubblicato in Germania – dove Jellinek viveva e lavorava, oramai, da quasi vent’anni – in una fase caratterizzata da un ravvivato dibattito politico-costituzionale<sup>66</sup>. Il saggio era stato occasionato dalla discussione sulla richiesta di riforma della legge per l’elezione del parlamento statale (*Landtag*) del regno di Sassonia. Agli inizi del Novecento, infatti, i socialdemocratici, con l’appoggio di alcuni settori progressisti della borghesia cittadina, avevano proposto di introdurre il suffragio universale diretto ed eguale per l’elezione del *Landtag* sassone, in modo da spazzare via una volta per tutte il vecchio ‘sistema delle tre classi’ basato su una logica fortemente ineguale di carattere cetuale<sup>67</sup>.

In questa sede non ci interessa tanto analizzare la particolare posizione assunta da Jellinek circa la disputa in corso sulla riforma del diritto elettorale sassone. Basti, qui, accennare che in tale occasione egli si schierò a favore del suffragio universale. Sebbene non avesse mai espresso, infatti, particolari preferenze nei confronti del diritto di voto democratico, Jellinek pensava che, al livello dei singoli Stati federati, il suffragio universale avrebbe creato tra popolo e istituzioni quella concordia e quella collaborazione necessarie per contenere l’accentramento delle prerogative nelle mani del parlamento imperiale (*Reichstag*)

---

*Verfassungsgerichtshof für Österreich* avesse suscitato l’interesse del conte Coranini, membro della Camera dei deputati austriaca; questi, nel febbraio del 1885, aveva chiesto all’assemblea dei deputati l’attivazione di una «corte di giustizia elettorale», ma senza alcun successo, poiché l’organo elettivo austriaco vedeva in tale istituto una drastica limitazione alle proprie prerogative (G. JELLINEK, *Gutachten über die Frage* cit., p. 413).

<sup>65</sup> Ivi, pp. 415ss.

<sup>66</sup> Per una sintesi di quel dibattito cfr. S. AMATO, *Rappresentanza politica degli interessi, parlamento e partiti nella costituzione del “Deutsches Kaiserreich” (1871-1918)*, in *La rappresentanza nelle istituzioni e nelle dottrine politiche moderne. Studies presented to the International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions*, vol. LXXI, a cura di C. Carini, Firenze, CET, 1986, pp. 165-182.

<sup>67</sup> M. BOTZENHART, *Deutsche Verfassungsgeschichte 1806-1949*, Köln-Stuttgart-Berlin, Verlag W. Kohlhammer, 1993, pp. 123-124; S. AMATO, *Rappresentanza politica degli interessi* cit., p. 179; T. KÜHNE, *Il caso tedesco*, in *I sistemi elettorali in Europa tra Otto e Novecento*, a cura di M.S. Piretti, Roma-Bari, Laterza, 1996, pp. 49-60.



di Berlino, sì da impedire l'eventuale mutamento della forma di governo monarchico-costituzionale, propria della Germania guglielmina, in un sistema compiutamente parlamentare<sup>68</sup>.

Ciò che qui preme, piuttosto, sottolineare è la premessa teorica su cui si basava il suo saggio. Il giuspubblicista di lingua tedesca affermava che, dinanzi alle dispute politiche ed elettorali in Sassonia, era necessario riaffermare il significato «obiettivo» del parlamento, dell'elettore e del diritto di voto come «funzioni dello Stato»:

«In occasione delle elezioni, l'elettore non agisce nel suo interesse individuale, bensì nell'interesse pubblico; il 'nocciolo' del diritto elettorale è il fatto di essere un dovere, come del resto è il caso di tutte le funzioni in cui il singolo deve agire nel pubblico interesse»<sup>69</sup>.

In tal senso, Jellinek recuperava la dottrina delle «funzioni dello Stato» e della natura giuridica degli «organi statali» per leggere, o meglio, razionalizzare una determinata esperienza storica e politica.

I summenzionati contributi sul *Verfassungsgerichtshof für Österreich*, sul *Wahlprüfungsgerichtshof* e sul *Pluralwahlrecht*, i quali si caratterizzavano per il fitto intreccio tra la dottrina delle «funzioni dello Stato» e la diffidenza per il parlamento, rivelavano – ad avviso di chi scrive – alcuni elementi significativi della concezione della 'classe dirigente' in Jellinek. Questa gli appariva composta, in primo luogo, dai *giuristi*, ossia da quel ceto professionale specifico che possedeva gli strumenti *intellettuali*, i concetti determinati per comprendere la natura «vera», «obiettiva», l'essenza *giuridica* dello Stato e delle sue componenti. Per tali ragioni scientifico-disciplinari, i giuristi erano in grado di elevarsi al di sopra delle faziose dispute politico-partitiche che si generavano nel parlamento, e di coglierne appieno il pericolo. Spettava ai giuristi, quindi, il compito di indicare la 'strada' da seguire, la prospettiva giusta da cui analizzare e comprendere lo Stato e le sue «funzioni» dirigenti.

<sup>68</sup> G. JELLINEK, *Das Pluralwahlrecht und seine Wirkungen*. Vortrag, gehalten an der Gehe-Stiftung zu Dresden am 18. März 1905, Dresden, Zahn u. Jaensch, 1905 pp. 45ss.

<sup>69</sup> Ivi, p. 10. Jellinek, del resto, da sempre attento osservatore della realtà e dei mutamenti politici a lui contemporanei, mantenne tale impostazione teorico-politica di fondo con notevole coerenza. Testimonianze in tal senso sono contenute in contributi come: *Die parlamentarische Obstruktion* (1903), in cui il giurista criticava l'uso improprio e, perciò, pericoloso che a volte veniva fatto del diritto di ostruzione in parlamento; *Der Entwurf der österreichischen Wahlreform* (1895), sulla proposta di riforma elettorale in Austria; o, ancora, *Das österreichische Herrenhaus und seine Reform* (1906), dedicato alla riforma per l'elezione della Camera Alta in Austria, contributi inseriti – tutti – nelle *Ausgewählte Schriften und Reden* cit.

Jellinek non si limitava, tuttavia, a tali considerazioni. Tanto in *Ein Verfassungsgesichtshof für Österreich*, quanto nell'intervento al XIX Congresso dei Giuristi Tedeschi, la concreta difesa della costituzione contro gli abusi commessi dal parlamento doveva essere affidata al «Richteramt», al ceto professionale dei *giudici*, i quali, in virtù delle loro particolari funzioni istituzionali e delle loro specifiche competenze 'tecniche', meritavano un ruolo dirigenziale nella vita dello Stato.

Nell'opera di Jellinek, il parlamento era considerato come potenziale fonte di «illegalità» e dispotismo. Contro tali pericoli degenerativi dell'istituto rappresentativo, il giuspubblicista di lingua tedesca rivendicava la necessaria tutela dei diritti e delle libertà individuali, la difesa delle minoranze, ma, al contempo, sembrava consapevole che l'affermazione delle idee liberali non era, di per sé, sufficiente a neutralizzare i possibili abusi ed errori dell'organo legislativo. I 'baluardi' più efficaci contro le derive liberticide del parlamento e, in particolare, della maggioranza parlamentare, dovevano essere rappresentati da organi giurisdizionali *ad hoc* – quali la «Corte costituzionale», la «corte elettorale», il «Tribunale arbitrale» etc. – e, segnatamente, dai giudici. Costoro, grazie alla loro *a-politicità*, costituivano la vera e legittima 'classe dirigente': quella 'classe' che aveva il diritto di ricoprire un ruolo centrale nella vita dello Stato, che si identificava con lo Stato stesso, poiché era in grado di proteggere la costituzione – e, quindi, la corretta espressione della volontà statale – dalle dinamiche particolaristiche e disgreganti delle maggioranze parlamentari.

Le opere di *Staats- und Rechtslehre* e le *politische Schriften* apparivano, così, accomunate dal primato dell'elemento *giuridico* su quello *politico*, il quale, a sua volta, rimandava all'idea dello Stato sia come titolare della sovranità che come ordinamento giuridico limitato dal diritto, ossia all'idea di Stato come *Rechtsstaat*. Fedele a tale principio, Jellinek affermava che il *politico*, con i suoi pericoli di involuzioni illiberali e di maggioranze tiranniche, poteva essere efficacemente neutralizzato solo attraverso l'elemento *giuridico*, che consisteva anzitutto nella piena comprensione della natura giuridica dello Stato, e nella individuazione dei giuristi e dei giudici quale classe dirigente legittima.