

FELICE BLANDO*

Sandro Staiano giurista liberale**

SOMMARIO 1. Il profilo del giurista. – 2. Democrazia pluralistica, Costituzione e la forma di governo italiana. – 3. I partiti quali attori consustanziali della democrazia italiana. Il partito personale. La democrazia sofferente.

"L'utilità del conoscere il passato sta tutta in quel processo interiore attraverso il quale il nostro spirito acquista la consapevolezza dell'accaduto, e in questo atto di consapevolezza i suoi insegnamenti si compendiano ed esauriscono. Funzione educatrice insostituibile di quella mentalità relativistica che dovrebbe servire al giurista per ricordargli a ogni istante la sostanza umana del diritto, ch'egli spesso dimentica, attratto nelle spire della astratta dialettica di cui si compiace, e cozzando con le sue soluzioni di sapiens contro il senso morale dell'uomo comune"

(F. Calasso, *Colloquio con i giuristi*, "Storicità del diritto", Milano, 1966, 169)

1. Il profilo del giurista

Sandro Staiano giurista liberale. Liberale nel senso della ispirazione etico-politica e della conseguente impostazione giuridico-costituzionale. Costituzionalista liberale – giusto per intenderci – è colui che nell'indagine sul pubblico potere tende a tracciare i limiti più che a valorizzare la forza. Ed è anche colui che nell'incontro o nello scontro tra il privato e il pubblico potere tende a prendere le parti del privato più che del potere. Da moderno

* Ricercatore confermato di Istituzione di diritto pubblico - Università di Palermo.

** Il presente scritto, dedicato al Professor Sandro Staiano in occasione del suo congedo dall'insegnamento universitario, trae origine dal Convegno "Ottant'anni di Repubblica", tenutosi a Napoli il 3 giugno 2026, ed è destinato agli Studi in suo onore. Lo scritto non è stato sottoposto a *peer review*.



liberale, Sandro Staiano ha posto al centro della sua riflessione il partito politico, che, del principio della libertà politica e della libertà di associazione è una maniera, e forse la più importante, con cui esse si affermano.

Pochi temi, e di trattazione e di studio, presentano così eccezionali condizioni e caratteri, come quello intorno ai partiti politici. A una tale condizione corrisponde l'importanza concreta che questo tema, così generalmente espresso, ha acquistato nella vita degli Stati contemporanei, vita qualificata dal carattere di profonde trasformazioni, sociali, economiche, giuridiche, tecnologiche, in cui versa l'attuale periodo storico e che non potrebbe essere più radicalmente rivoluzionario. Per dare una idea di tale singolarità, dobbiamo dire che si verifica nella bibliografia relativa all'argomento quella che, adoperando termini paradossali, si potrebbe chiamare l'identità dei contrari. Vogliamo dire da un lato la profusione nella bibliografia stessa delle pubblicazioni che più o meno si riferiscono al tema; dall'altro un senso finale dell'insufficienza rivelata da questa stessa bibliografia, in cui, tuttavia, non mancano studi che, isolatamente considerati, debbano qualificarsi pregevoli. E molti di questi studi pregevoli nella letteratura scientifica sull'argomento sono opera di Sandro Staiano. Questo innanzitutto per una ragione riconducibile alla peculiarità dell'approccio del Maestro alla riflessione sui principi di struttura degli ordinamenti costituzionali.

Egli si accosta a questa riflessione per saggiare la rispondenza del sistema giuridico alle esigenze e alle caratteristiche della società della quale esso è chiamato a regolare la vita.

Un approccio realistico, dunque, perché si sforza di leggere e interpretare le trasformazioni della realtà per muovere da ciò una rimeditazione dei dati positivi e di costruzioni dogmatiche (un metodo che ha una discendenza prossima del diritto pubblico nella prima sistemazione data ad esso in Italia da Massimo Severo Giannini e Giuseppe Guarino, e dopo da Leopoldo Elia). Ed un realismo che si sforza sempre di recuperare una dimensione sistematica attraverso la ricerca di un misurato equilibrio fra le tensioni, le polarità, le possibili contraddizioni emerse dall'esperienza costituzionale.

Sotto questo profilo può dirsi che la riflessione di Staiano si richiami ad uno dei filoni più influenti del costituzionalismo contemporaneo, rappresentato da Maurice Duverger, che ha espresso una formula che sembra una condanna: «chi conosce il diritto costituzionale classico e ignora la funzione dei partiti, ha una veduta falsa di quelli che sono i regimi politici contemporanei; colui che conosce la funzione dei partiti e ignora il diritto costituzionale classico, ha una vista incompleta ma esatta dei regimi politici contemporanei»¹.

Una scelta libera e consapevole fra questi due destini scientifici è resa molto difficile dalle condizioni di tempo e di modo che sono presupposte. Staiano ha emarginato la prima via e si è prevalentemente indirizzato verso la seconda, percorrendola in tutta la sua complessità e validandola nel suo lungo percorso di studioso.

¹ M. DUVERGER, *I partiti politici* (1951), Milano, trad. it. 1961, 412.

2. Democrazia pluralistica, Costituzione e la forma di governo italiana

La riflessione di Sandro Staiano sulla democrazia pluralistica² trova l'espressione più alta e compiuta nella produzione degli ultimi dieci anni, in particolare in due saggi del 2017 e uno del 2023, dedicati ai concetti generali della forma di stato e di governo, visti nella prospettiva dei partiti, che l'Autore tratteggia con il suo stile inconfondibile: una prosa che manifesta idee e che vuole sedurre abilmente il lettore, ma è allo stesso tempo essenziale, rigorosa, sempre profonda³.

Per uno studioso del diritto costituzionale italiano il tema è centrale. All'indomani della caduta del fascismo i partiti divennero l'istituzione fondamentale di governo del paese. Sono stati i partiti a redigere la Costituzione della nuova Repubblica e da allora hanno presidiato le istituzioni fondamentali del regime rappresentativo, vale a dire il Parlamento e il Governo. Hanno subito da allora una formidabile mutazione: le forme di presidio iniziale erano ben diverse da quelle enormemente più scialbe e malferme del presidio attuale. I partiti sono diventati altra cosa. Ma non v'è dubbio che almeno fino agli anni Novanta sono stati una delle strutture portanti della vita collettiva. Per lungo tempo la regolazione del pluralismo è stata affidata in larga prevalenza ai partiti, il cui lavoro consisteva nel tessere legami sociali tra esseri umani che versavano in condizioni simili, nell'interpretare i loro bisogni e nel farli valere.

Nella fase di ascesa i partiti di massa a struttura oligarchica⁴, oltre a rinnovare il costume politico, avevano promosso una classe dirigente assai più democratica (sociologicamente) di quella prefascista, che sempre di più si riconoscerà nel testo costituzionale, che promuoverà, dalla sua postazione e a suo modo, lo sviluppo e politiche di redistribuzione a

² Come è noto, la dottrina sulla forma di governo patrocinata da Staiano si ispira fundamentalmente al pensiero di Elia. L'irriducibile pluralismo delle nostre società che, bisogna sottolineare, rappresenta il dato strutturale a partire dal quale il discorso di Staiano si sviluppa. «Una volta postulato che noi – noi giuristi, noi costituzionalisti, in specie – ci riferiamo a sistemi complessi, cioè a sistemi in cui agiscono numerosi fattori interdipendenti, la cui interazione, in ragione della sua ricchezza, consente il conseguimento di un equilibrio in certa misura autorganizzato, si tratta di comprendere quali siano le condizioni attuali di questo equilibrio (senza cedere alla mediocre ideologia dell'apocalisse o a quella, almeno altrettanto mediocre, della rivalsa sulla storia delle Costituzioni democratiche occidentali)» (S. STAIANO, *Nel margine del caos. Trasformazione e conservazione dell'ordinamento costituzionale*, in [Lettere AIC](#), 11/2024).

³ V. S. STAIANO, *Costituzione italiana: Articolo 5*, in P. Costa e M. Salvati (a cura di), *Costituzione italiana: i Principi fondamentali*, Roma, 2017; ID., *Rappresentanza*, in [Rivista AIC](#), 3/2017 e ID., *Democrazia dei partiti e forma di governo*, in *Quad. cost.*, 2/2023, 293 ss. Ma v. anche ID., *La forma di governo nella Costituzione come norma e come processo*, in F. Musella (a cura di), *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, 2019, 29 ss. e ID., *La revisione della forma di governo. Dai cieli del mito alla terra scabra del sistema dei partiti*, in F. Blando (a cura di), *Un presidente eletto dal popolo? Obbiettivi, limiti, vie praticabili del premierato*, Torino, 2024, 209 ss. (ove molti dei temi degli scritti qui citati vengono ripresi).

⁴ È una connotazione dei partiti di massa su cui Staiano insiste molto. La letteratura giuridica e politologica in materia di oligarchia dei partiti è molto vasta. Nella costituzionalistica italiana un contributo fondamentale al dibattito sul tema è stato impresso dal libro di C.E. TRAVERSO, *Partito politico e ordinamento costituzionale. Contributo alla determinazione della natura giuridica del partito politico*, Milano, 1983.



beneficio dei ceti popolari. Niente di troppo originale, sia chiaro, da quello che è successo in tutti i paesi d'Europa. Non era nemmeno nulla di eversivo per il capitalismo nazionale, il quale proprio dall'intervento dello Stato dei partiti e dall'azione dell'imponente settore pubblico dell'economia aveva tratto motivo per rilanciarsi e partecipare alla grande crescita del dopoguerra. I *trenta gloriosi*, in ogni caso, furono anni piuttosto duri per larga parte della popolazione. Le condizioni migliorarono man mano. La crescita repentina del Pil avvenne a prezzo di una disciplina severa nelle fabbriche, di ritmi produttivi convulsi, di processi migratori disordinati, di bassi stipendi nel settore privato e in quello pubblico. Solo negli anni Sessanta alla crescita economica si accoppieranno l'incremento dei consumi e riforme sociali durevoli: grazie anche all'approdo dei socialisti al governo, emblematicamente coronato dallo Statuto dei lavoratori e dalla legge sul divorzio. L'analisi dei fatti costituzionali negli anni Settanta e Ottanta è complessa, ma piuttosto consolidata. Vi sono alcune varianti di rilievo, ma su molti temi c'è un buon accordo. C'è invece unanime consenso sul trauma causato dal tragico assassinio di Aldo Moro e a pensare a quell'evento come una svolta fondamentale nella vita del paese. Moro era l'interprete più intelligente, più colto, più convinto della forza dei principi di libertà e uguaglianza espressi nella Carta costituzionale⁵. Unire le forze cospicue dei partiti maggiori per governare la transizione verso una nuova stagione che liberasse la democrazia italiana dall'anomalia che l'aveva fino a quel momento caratterizzata era un disegno quasi rivoluzionario. Non è detto che, anche con la regia di Aldo Moro e di Enrico Berlinguer, il disegno di compromesso storico sarebbe andato a buon fine. Vuoi anche perché molte cose stavano accadendo sul piano internazionale (ad aprile del 1979, per esempio, prenderà avvio la stagione di Thatcher al governo del Regno Unito).

In maniera dichiarata, è sempre l'elemento storico che consente a Staiano di identificare i caratteri essenziali del sistema costituzionale nella sua definitiva conformazione. Costituzionalmente ragionando, la *conventio* dell'esclusione dei comunisti dalle compagini governative era caratterizzante per la forma di governo, così come lo era il sistema elettorale proporzionale. È in base alla storia della Costituzione nel contesto del costituzionalismo del secondo dopoguerra, infatti, che è possibile ritenere legittima la collocazione dei partiti «nella forma giuridica del Governo, come formanti della struttura di essa, operando come normatori attraverso convenzioni costituzionali»⁶. La storia, anzi, per molti aspetti fa aggio sulla forma, come quando si afferma che per effetto del sistema partitico siano gli stessi governanti a governarsi, sia pure attraverso il principio maggioritario (Ernst Fränkel, Gerhard Leibholz del dopoguerra, ed in qualche misura Costantino Mortati).

⁵ Come bene mette in luce S. STAIANO, *La revisione della forma di governo*, cit., si tratta di una visione che aveva accompagnato Moro già in sede di Assemblea costituente.

⁶ V. S. STAIANO, *La revisione della forma di governo*, cit., 213.

Anche per Staiano, come per Elia e per Aldo M. Sandulli⁷, questo assetto del potere richiede che la democrazia circoli all'interno di esso fin dalle fondamenta costituite dall'associazionismo partitico, e che le risorse del processo democratico siano largamente affidate alla capacità di coesione del sistema dei partiti⁸. Nello stesso tempo, però, Staiano si contrappone nettamente all'interpretazione giuspositivista e formalista seguita dai costituzionalisti del suo tempo nella elaborazione della categoria della forma di governo (Massimo Luciani, Omar Chessa), nella quale egli vede un modo di concepire il diritto separato dalla realtà storica, un modo che gli appare offrire ai «decisori politici» l'alibi dell'invocazione di riforme costituzionali per porre rimedio a mali che invece affondano le loro radici nella cultura politica⁹.

3. I partiti quali attori consustanziali della democrazia italiana. Il partito personale. La democrazia sofferente

La promessa di una nuova democrazia che si accompagnava alla svolta del 1992-1993 non si è avverata, i partiti nati allora non si sono rilevati più impermeabili alla corruzione di quanto non fossero stati quelli – la Dc, il Psi e gli altri partiti di governo – allora morti. La (cosiddetta) Seconda Repubblica non è stata affatto immune dalla corruzione che affliggeva la Prima, e non c'è ragione di credere che le cose saranno cambiate dai vaghi annunci dei movimenti antipolitici. Come ha scritto Sandro Staiano una delle risposte alla crisi dei partiti nei primi anni Novanta, «è l'affermazione di un modello di organizzazione caratterizzata dalla concentrazione e dall'unidimensionalità del potere, nel convincimento che ciò produca efficienza, trasparenza del circuito democratico, responsabilità. Si comincia con l'elezione diretta del sindaco»¹⁰. «Ora, a partire dalla sua irruzione nel sistema delle autonomie, questa figura di "nuovo sindaco" diviene, per eccesso ideologico, un modello da replicare a tutti i livelli istituzionali, finanche al livello di governo centrale»¹¹ (e qui Staiano anticipa il tema

⁷ Cfr. A.M. SANDULLI, *Società pluralistica e rinnovamento dello Stato* (1968), ora in *Scritti giuridici, II, Diritto costituzionale*, Napoli, 1990, p. 47 ss., spec. 55 ss.

⁸ Da questo punto di vista, mi sembra si possa affermare che, in Staiano, l'orientamento liberale si traduca nell'esigenza che l'ordinamento dello Stato non possa disinteressarsi delle modalità e delle procedure di formazione della volontà dei partiti, ma deve garantire che i cittadini siano davvero in grado di parteciparvi, in modo determinante, nel rispetto della dialettica maggioranza-minoranza. Sono di intuitiva evidenza, e non occorre quindi soffermarsi a illustrarle, le conseguenze applicative di una simile impostazione, essa lascia il giurista avvertito di fronte a quella esigenza, di protezione della libertà dell'individuo di fronte al manifestarsi dell'arbitrio dei partiti. Sull'odierna prevalente importanza dell'esigenza di protezione dei singoli nei riguardi dei gruppi al confronto delle contrapposte esigenze di consolidamento del potere dell'associazione v., in rapporto ai partiti, il noto saggio di un grande esponente del liberalismo italiano quale N. MATTEUCCI, *Positivismo giuridico e costituzionalismo*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1963, 1096 («se ieri si poteva guardare ai gruppi come ad un'efficace difesa dei singoli contro lo Stato, oggi si scopre con stupore che alle volte bisogna anche tutelare i singoli contro le associazioni»).

⁹ S. STAIANO, *op. ult. cit.*

¹⁰ Cfr. S. STAIANO, *Costituzione italiana: Articolo 5, 7*, Carocci, Roma, 2017, 67.

¹¹ S. STAIANO, *op. ult. cit.*, 68.



della riforma del c.d. premierato, patrocinata dal governo di centro-destra nell'attuale legislatura). La vera trasformazione si ha quando «alla *forma* partito personale tende a omologarsi l'intero sistema partitico», una nuova forma partito che «non tollera limitazioni interne alla propria leadership»¹². A lucrare i profitti della riconversione è stato pertanto il *partito personale* della Lega, che spaccò il paese non tanto elettoralmente, ma politicamente e culturalmente: il Sud divenne la sentina di tutti i vizi, tratteggiando un'immagine morale e laboriosa del Nord, vittima della politica consociativa e romana. Mentre a raccogliere i maggiori dividendi fu l'altro *partito personale* capeggiato da Silvio Berlusconi che si accaparrerà una leadership longeva e indiscussa, destrutturando il sistema dei partiti e le sue lealtà elettorali. Finora, né le leggi elettorali varate, né gli interventi normativi sui partiti e men che mai la riforma costituzionale del c.d. taglio dei parlamentari sono servite a far risalire al sistema la china, anzi, il successo di un altro partito ancora, quello a 5 Stelle, emblema della ideologia *populista*, ha complicato il quadro. Oggi entra prepotentemente in scena Giorgia Meloni e il suo partito che è, a tutti gli effetti, non solo nel simbolo, il terzo partito della «fiamma» (dopo il Movimento sociale italiano e Alleanza nazionale), ma è al contempo un partito personale, nazional-conservatore, che è diventato dominante nella politica del Paese, mentre dall'altra parte gli scoloriti epigoni delle forti correnti politiche che avevano ricostruito la democrazia parlamentare non riescono ad avanzare una alternativa politica connotata da progettualità e *pathos*. Insomma, il sistema costituzionale è stato privato dalla decomposizione dei partiti politici di strumenti indispensabili di rappresentanza e di conciliazione del pluralismo. Un'improvvida riforma del Titolo V, Parte Seconda, della Costituzione ha fatto ritornare lo Stato a «essere il sole del sistema»¹³. Le pubbliche amministrazioni sono state scombinare da riforme molto approssimative e ridimensionate dall'austerità. E il dileguamento della civiltà parlamentare seguita a secernere i suoi veleni non solo nella contesa politica, ma anche entro la pubblica opinione. Assediato dalla pandemia¹⁴ e dalla guerra nel cuore dell'Europa, la guida del Paese è stata affidata a un governo sostenuto da tutte le principali forze politiche e presieduto da un tecnico. La cronaca elettorale della rielezione di Sergio Mattarella nel 2022 ha confermato senza residui «l'annaspire dei partiti»¹⁵. Eppure, l'Italia – Sandro giustamente ricorda che la Costituzione è detta anche Carta¹⁶, perché il testo stampato è *allegoria di durata* – si è consolidata come una Repubblica vigorosa, da cui tuttora sprigionano esempi di moralità intellettuali informate al senso della serietà della vita, come quello di cui lui ha dato dimostrazione.

¹² *Ibidem*, op. cit., 7-8.

¹³ *Ibidem*, 99.

¹⁴ V. S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in [Rivista AIC](#) 2/2020, 531 ss.

¹⁵ Così S. STAIANO, *La rielezione del Presidente della Repubblica del gennaio 2022*, in [Lettere AIC](#), 2/2022.

¹⁶ S. STAIANO, *Perché la Lettera AIC*, in AA.Vv., *Lettere AIC. 2021-2024*, Editoriale Scientifica, Napoli., 2024, XIV.